Das Grundrecht der Petition

gemäß Artikel 17 des Grundgesetzes

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung der Doktorwürde einer
Hohen Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät
(Rechtswissenschaftliche Abteilung)
der Eberhard-Karls-Universität zu Tübingen

vorgelegt von

Walter Eitel

1960

6667
Diss Tübingen
1960

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41549610_0028

Das Grundrecht der Petition

gemäß Artikel 17 des Grundgesetzes

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung der Doktorwürde einer
Hohen Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät
(Rechtswissenschaftliche Abteilung)
der Eberhard-Karls-Universität zu Tübingen

vorgelegt von

R. UNIV. BIBLIOTHEEK LEIDEN

Walter Eitel

1960

U. BIBLIOTHEEK

642/61

Obmann: Professor Dr. Jürgen Baumann
1. Berichterstatter: Professor Dr. Günter Dürig
2. Berichterstatter: Professor Dr. Adolf Schüle
Tag der mündlichen Prüfung: 4. August 1960

Inhaltsübersicht

Abkürzungsverzeichnis 12

Literaturverzeichnis 16

Anstelle einer Einleitung 27

Erster Abschnitt

Die geschichtliche Entwicklung des Petitionsrechts bis zum Bonner Grundgesetz 30

Erstes Kapitel:

Die Wurzeln des modernen Petitionsrechts 30

A. Vorläufer und frühe Quellen bis zum Ende des achtzehnten Jahrhunderts 30

I. Das ständische Petitionsrecht 31

II. Petitionen im absolutistischen Staat 32

B. Die Entwicklung des Petitionsrechts außerhalb Deutschlands 34

I. England 34

II. Amerika 36

III. Frankreich 36

Zweites Kapitel:
Die Entwicklung des Petitionsrechts im neunzenten und zwanzigsten Jahrhundert 38

A. Das Petitionsrecht in den deutschen Staaten bis zur Reichsverfassung von 1871 38
I. Übersicht 38
1.) Zusammentreffen ständischer und ausländischer Einflüsse 38
2.) Vermischung des Petitions- und Beschwerderechts 39
II. Das Petitionsrecht in den deutschen Staaten 40
1.) Positive Tendenzen 40
2.) Einschränkende Tendenzen 42
Hessen (42), Deutscher Bund (43), Preussen (45)
3.) Die Entwicklung nach 1848 46
Frankfurter Reichsverfassung (47), Preussische Verfassungsurkunde von 1850 (47), Reichsverfassung 1871 (48)

B. Das Petitionsrecht in den deutschen Verfassungen des zwanzigsten Jahrhunderts 49
I. Die Zeit bis 1945 49
1.) Die Weimarer Reichsverfassung 49
2.) Der nationalsozialistische Staat 50
II. Das Petitionsrecht in den Verfassungen nach 1945 51
1.) Die Länderverfassungen 51
2.) Das Bonner Grundgesetz 52
3.) Die Verfassung der "Deutschen Demokratischen Republik" 54

Zweiter Abschnitt

Der Inhalt und die Rechtsnatur des Petitionsrechts 55

Drittes Kapitel:

Der Inhalt des Petitionsrechts 55

A. Begriff der Petition und des Petitionsrechts 55

I. Der historische Begriff 55

1.) Petitionsrecht als Recht des Parlaments und des Einzelnen 55

2.) Überweisungsrecht 57

3.) Individualrecht 57

II. Der Begriff der Petition im geltenden Recht 58

B. Grenzen des Petitionsbegriffs 61

I. Ältere Auffassungen 62

II. Der Begriff der Beschwerde im geltenden Petitionsrecht 63

1.) Extensive Auslegung 63

2.) Restriktive Auslegung 64

3.) Differenzierungsversuch 64

Formelle Rechtsmittel (65), Formlose Rechtsmittel (67), gerichtliche Klage und Rechtsmittel (69)

Viertes Kapitel:

Die Rechtsnatur des Petitionsrechts 71

A. Die negativen Theorien 72

I. Einführung 72

II. Die negativen Theorien im einzelnen 72
III. Recht des Parlaments 74

B. Die positiven Theorien 76
I. Das Petitionsrecht als subjektiv - öffentliches Recht 76
1.) Status negativus 76
2.) Status positivus 78
3.) Doppelcharakter 80
II. Der Inhalt des positiven Status im einzelnen 81
1.) Überblick 81
2.) Anspruch auf Entgegennahme 82
3.) Anspruch auf sachliche Prüfung 83
4.) Anspruch auf Bescheid 86
5.) Kein Anspruch auf Begründung 89
III. Das Petitionsrecht als Recht des aktiven Status 90
1.) Gleichstellung mit dem Wahlrecht 90
2.) Kritik 91

Dritter Abschnitt

Umfang und Schranken des Petitionsrechts 97

Fünftes Kapitel:
Umfang und Schranken auf Seiten des Petenten 97

A. Einzelpersonen als Petenten 97
I. Artikel 17 GG als Menschenrecht 97
1.) Im Sinne der Grundrechts- Subjektivität 97

2.) Im Sinne der Grundrechts - Qualität 98
II. Einzelfragen 101
1.) Ausländer als Petenten 101
2.) Minderjährige als Petenten 104

B. Personenmehrheiten als Petenten 111
I. Gemeinschaftliche Petitionen 111
1.) Überblick 111
2.) Sammeleingaben 112
3.) Petitionen unter Gesamtnamen 113
II. Das Petitionsrecht juristischer Personen 115
1.) Juristische Personen des Privatrechts 115
2.) Juristische Personen des öffentlichen Rechts 116
3.) Beschränkung auf den Wirkungskreis 120
4.) Ausländische juristische Personen 124
5.) Das Petitionsrecht juristischer Personen in der Praxis 126
III. Abgrenzung zum Volksbegehren, Volksentscheid und zur Volksbefragung 127

C. Das Petitionsrecht im Rahmen besonderer Gewaltverhältnisse 129
I. Überblick 129
II. Das Petitionsrecht der Beamten 132
1.) Die richtungweisende Auffassung unter der Weimarer Verfassung 132
2.) Die Auffassung im Zeichen der Art. 17, 33 Abs. V GG 132
3.) Beschränkungen im einzelnen 134

III. Das Petitionsrecht der Angehörigen der Streitkräfte 141
1.) Rückblick 141
2.) Das Petitionsrecht der Soldaten nach Art. 17 und 17 a des Grundgesetzes 143
3.) Weiterreichende Schranken 145
4.) Der Wehrbeauftragte des Bundestags 149
IV. Das Petitionsrecht der Strafgefangenen 151

Sechstes Kapitel:
Umfang und Schranken in formeller und sachlicher Hinsicht 153

A. Formen der Ausübung des Petitionsrechts 153
I. Unzulässige Formen nach Art. 17 GG 153
1.) Mündliche Petitionen 153
2.) Recht auf persönliche Überreichung 155
3.) Rechtfertigung der Beschränkung 156
II. Schriftliche Petitionen 157

B. Die sachlichen Beschränkungen des Petitionsrechts 158
I. Das Fehlen eines Gesetzesvorbehalts in Art. 17 GG 159
II. Die Schranken des Art. 17 GG im einzelnen 161
1.) Die vorherrschende Auffassung 161
2.) Kritik 161
III. Beleidigende Petitionen 164
1.) Ausgangspunkt 165
2.) Beleidigungen des Petitionsadressaten 166
3.) Beleidigungen gegenüber dritten Personen 166
IV. Querulatorische Eingaben 170

Siebentes Kapitel:
Umfang und Schranken auf Seiten des Petitionsempfängers 172

A. Die Adressaten des Petitionsrechts 172
I. Die zuständigen Stellen 172
1.) Innerstaatliche Stellen 173
2.) Ausländische und internationale Stellen 174
3.) Die Europäische Kommission für Menschenrechte 177
II. Die Volksvertretung 179
1.) Die Volksvertretung als Institution 180
2.) Fraktionen und einzelne Abgeordnete 182

B. Die Zuständigkeit der Petitionsadressaten 185
I. Die "materielle Zuständigkeit" 185
II. Die "formelle Zuständigkeit" 188
1.) Die überkommenen Auffassungen 188
2.) Die vorherrschende Auffassung 191
III. Anhang: Wahrung von Rechtsmittelfristen 196

Vierter Abschnitt

Rechtsmittel zur Einschränkung und Durchsetzung des Petitionsrechts 201

Achtes Kapitel:
Die rechtliche Beschränkung des Petitionsrechts 201
A. Die strafrechtliche Verantwortlichkeit des Petenten 201

I. Strafbare Handlungen in Ausübung des Petitionsrechts 201
II. Die Ausübung des Petitionsrechts zur Wahrung berechtigter Interessen 205
1.) Die Einführung des § 193 StGB in den Bereich des Petitionsrechts 205
2.) Die Interessenabwägung im Rahmen des § 193 StGB 207
3.) Zusammenfassung 210
III. Die falsche Anschuldigung in Ausübung des Petitionsrechts 211
1.) Einführung 211
2.) Vorsätzliche und leichtfertige falsche Anschuldigung 211

B. Die zivilrechtliche Verantwortlichkeit des Petenten 216

C. Die disziplinarrechtliche Verantwortlichkeit des Petenten 223

D. Keine Verwirkung des Petitionsrechts 226

Neuntes Kapitel:
Rechtsmittel zur Durchsetzung des Petitionsrechts 227

A. Der Verwaltungsrechtsweg 228
I. Gegen positive Beeinträchtigungen 228
II. Gegen staatliches Unterlassen 228

B. Die Verfassungsbeschwerde 232

Fünfter Abschnitt

Der Deutsche Bundestag als Adressat von Petitionen 234

Zehntes Kapitel:
Rechte, Pflichten und Möglichkeiten des Parlaments 234

A. Die besondere Stellung der Volksvertretung 234
I. Kontrollrechte des Parlaments 234
II. Stellungnahmen der Exekutive 236
III. Überweisung von Petitionen an die Exekutive 240

B. Die Petitionspraxis des Deutschen Bundestags 244
I. Die Behandlung von Eingaben im Parlament 244
II. Änderungsbestrebungen und Kritik 247
III. Übersicht über die Struktur der an den Deutschen Bundestag gerichteten Eingaben 252

Anhang: Systematische Übersichten über die beim Deutschen Bundestag in der Zeit vom 6. September 1953 bis 2. Februar 1959 eingegangenen Petitionen 257

Abkürzungsverzeichnis

a.A.	anderer Ansicht
aaO	am angegebenen Ort
abl.	ablehnend
Abs.	Absatz
ALR	Allgemeines Landrecht
a.M.	anderer Meinung
Anl.	Anlage
Anm.	Anmerkung
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter
BayVerfGH	Verfassungsgerichtshof für den Freistaat Bayern
BB	Der Betriebs - Berater
BBG	Bundesbeamtengesetz
Bd.	Band
BDH	Bundesdisziplinarhof
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBl. I, II	Bundesgesetzblatt, Teil I, II
BGH	Bundesgerichtshof
BGHSt	Entscheidungen des BGH in Strafsachen
BGHZ	Entscheidungen des BGH in Zivilsachen
BonnerKomm.	Kommentar zum Bonner Grundgesetz (Bonner Kommentar)
BPA	Bundespersonalausschuß
BT	Deutscher Bundestag
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des BVerfG
BVerfGG	Gesetz über das Bundesverfassungsgericht
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht

BVerwGE	Entscheidungen des BVerwG
DBG	Deutsches Beamtengesetz
ders., dies.	derselbe, dieselbe
DJT	Deutscher Juristentag
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DRiZ	Deutsche Richterzeitung
Drs.	Drucksache
DV	Deutsche Verwaltung
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
E.	Entscheidung (en)
Einl.	Einleitung
ErgBd.	Ergänzungsband
Erl.	Erläuterung (en)
f.	folgende (Seite)
FamRZ	Ehe und Familie im privaten und öffentlichen Recht (Familienrechtszeitschrift)
ff.	folgende (Seiten)
GBl.	Gesetzblatt
gem.	gemäss
Ges.	Gesetz
GeschO	Geschäftsordnung
GeschOBT	Geschäftsordnung des Deutschen Bundestags
GG	Grundgesetz
HerrenChE	Entwurf des Herrenchiemseer Verfassungskonvents
HdbDStR	Handbuch des Deutschen Staatsrechts
h.M.	herrschende Meinung
i.e.	im einzelnen
insbes.	insbesondere
i.S.	im Sinne
JR	Juristische Rundschau
JZ	Juristenzeitung
Komm.	Kommentar

LandesSozG	Landessozialgericht
LeipzKomm.	Strafgesetzbuch, Leipziger Kommentar
LT	Landtag
MDR	Monatsschrift für Deutsches Recht
MRK	Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten
MRVO 165	Militärregierungsverordnung Nr. 165 (Verwaltungsgerichtsbarkeit in der Britischen Zone)
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NZWehrr.	Neue Zeitschrift für Wehrrecht
OLG	Oberlandesgericht
OVG	Oberverwaltungsgericht
PreussOVG	Preussisches Oberverwaltungsgericht
PrVerfUrk.	Preussische Verfassungsurkunde vom 31.1.1850
Randnr(n).	Randnummer(n)
RDH	Reichsdisziplinarhof
RDStHE	Entscheidungen des Reichsdienststrafhofs
Rechtspr.	Rechtsprechung
RG	Reichsgericht
RGBl. I, II	Reichsgesetzblatt Teil I, II
RGRK	BGB, Kommentar von Reichsgerichtsräten Reichsgerichtsrätekommentar)
RGSt	Entscheidungen des RG in Strafsachen
RGZ	Entscheidungen des RG in Zivilsachen
RiA	Das Recht im Amt
RVO	Reichsversicherungsordnung
s., s.a.	siehe, siehe auch
S.	Seite
scil.	scilicet
SGG	Sozialgerichtsgesetz
SoldG	Soldatengesetz
Sp.	Spalte
Stenogr.	Stenogramm, stenografisch

StGB	Strafgesetzbuch
u.a.	und andere, unter anderen
Verf.	Verfassung
VerhBT	Protokolle der Verhandlungen des Deutschen Bundestags
VerwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VGG	Gesetz über die Verwaltungsgerichtsbarkeit
vgl.	vergleiche
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
Wahlp.	Wahlperiode
WBO	Wehrbeschwerdeordnung
WRV	Weimarer Reichsverfassung
ZBR	Zeitschrift für Beamtenrecht
ZgesStW	Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft
Ziff.	Ziffer
zit.	zitiert
zust.	zustimmend
zutr.	zutreffend

Literaturverzeichnis

Anschütz, Gerhard	Die Verfassungsurkunde für den Preussischen Staat vom 31.1.1850, Kommentar, Bd.1, Berlin 1912
Anschütz, Gerhard	Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11.8.1919, Kommentar, 14. Aufl. Berlin 1933
Apelt, Willibalt	Die Gleichheit vor dem Gesetz und Art. 3 Abs. I des Grundgesetzes JZ 1951, 353 ff.
Apelt, Willibalt	Verfassung und richterliches Prüfungsrecht, JZ 1954, 401 ff.
Arndt, Adolf	Die Verfassungsurkunde für den Preussischen Staat, Kommentar, 7. Aufl., Berlin 1911
Arndt, Adolf	Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11.8. 1919, Berlin/Leipzig 1919
Bachof, Otto	Die verwaltungsgerichtliche Klage auf Vornahme einer Amtshandlung, Tübingen 1951
Bachof, Otto	Die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, JZ 1957, 431 ff.
Barzel, Rainer	Der Mensch als Hoheitsträger, DÖV 1951, 337 ff.
Bazille, Wilhelm	Die Verfassung Württembergs vom 25.9.1919, Kommentar, 5. Auflage Stuttgart 1929
Blomeyer - Bartenstein - Nörger	Die Dienstaufsichtsbeschwerde und die sogenannte Beamtenbeleidigung. 2. Studie der Gesellschaft für bürgerliche Freiheiten, München 1950
Bochalli, Alfred	Bundesbeamtengesetz, Kommentar, 2. Aufl., München/Berlin 1958
Bonner Kommentar	Kommentar zum Bonner Grundgesetz, Redaktion: B. Dennewitz, fortgeführt von K.G. Wernicke, Hamburg 1954
Bornhak, Conrad	Das Petitionsrecht, AöR Band 16, 1901, S. 403 ff.
Brand	Artikel 128 - 131. Rechte und Pflichten der Beamten Nipperdey, Die Grundrechte, Bd. 2, Berlin 1930, S. 210 ff.

Brandstetter, Elmar	Handbuch des Wehrrechts, 3. Aufl. Köln/Berlin 1958
Bühler, Ottmar	Die subjektiven öffentlichen Rechte und ihr Schutz in der deutschen Verwaltungsrechtsprechung Berlin/Stuttgart/Leipzig 1914
Bühler, Ottmar	Die Reichsverfassung vom 11.8.1919, 3. Auflage, Leipzig/Berlin 1929
Burckhardt, W.	Kommentar zur schweizerischen Bundesverfassung vom 29.5.1874, 3. Aufl., Bern 1931
van Calker, Wilhelm	Entstehung, rechtliche Natur und Umfang des Petitionsrechts nach hessischem Staatsrecht, Tübingen 1908
Cüppers, Josef	Die Neuregelung des Gnadenwesens, eine vordringliche Aufgabe der Bundesregierung, NJW 1949, 921 ff.
Dalcke, A.	Strafrecht und Strafverfahren 36. Aufl., Berlin 1955
Dallinger, Wilhelm	Aus der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs in Strafsachen MDR 1952, 407 ff., MDR 1953, 400 ff., MDR 1956, 394 ff.
von Doemming-Füsslein - Matz	Entstehungsgeschichte der Artikel des Grundgesetzes AöR (neue Fassung) Bd. 1, Tübingen 1951 (zitiert: Matz)
Donsberger, Josef	Das Petitionsrecht in Bayern Bayerische Beamtenzeitung 1954, Seite 161 ff.
Dürig, Günter	Der Grundrechtssatz von der Menschenwürde, AöR Bd. 81, S. 117 ff.
Dürig, Günter	Das Eigentum als Menschenrecht, ZgesStW Bd. 109, S. 326 ff.
Dürig, Günter	Freizügigkeit, Neumann - Nipperdey - Scheuner, Die Grundrechte, Bd. 2, S. 507 ff.
Enneccerus - Lehmann	Recht der Schuldverhältnisse 15. Bearbeitung, Tübingen 1958
Eschenburg, Theodor	Staat und Gesellschaft in Deutschland, Stuttgart 1956
Eyermann - Fröhler	Verwaltungsgerichtsgesetz, Kommentar, 2. Aufl., München/Berlin 1954
Fischbach, Oskar Georg	Bundesbeamtengesetz, Kommentar 2. Aufl., Köln/Berlin 1956

Fleiner - Giacometti	Schweizerisches Bundesstaatsrecht (Neubearbeitung), Zürich 1949
Forsthoff, Ernst	Lehrbuch des Verwaltungsrechts, Bd. 1, 7. Aufl., München/Berlin 1958
Frahm, Heinrich	Wehrbeschwerdeordnung vom 23.12.1956, Kommentar, Berlin/Frankfurt 1957
Frank, Reinhard	Das Strafgesetzbuch für das Deutsche Reich, Kommentar, 18. Aufl., Tübingen 1931
von Freytagh-Loringhoven	Die Weimarer Verfassung in Lehre und Wirklichkeit, München 1924
Friedländer, Kurt	Bundesverfassungsrechtliche Grundsätze im Bereich des Steuerrechts, Steuer und Wirtschaft, 1954, Spalte 195 ff.
Friesenhahn, Ernst	Der Rechtsschutz im öffentlichen Recht, DV 1949, 478 ff.
Fuss, Ernst-Werner	Grundrechtsgeltung für Hoheitsträger? DVBl. 1958, 739 ff.
Gebhard, Ludwig	Handkommentar zur Verfassung des Deutschen Reichs vom 11.8.1919, Berlin/Leipzig 1932
Geiger, Willi	Gesetz über das Bundesverfassungsgericht vom 12.3.1951, Kommentar, Berlin/Frankfurt 1952
Giese, Friedrich	Die Grundrechte, Tübingen 1905
Giese, Friedrich	Die Verfassung des Deutschen Reichs, Kommentar, 8. Aufl., Berlin 1931
Giese, Friedrich	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Kommentar, 4. Aufl., Frankfurt 1955
Grabendorff, Walter	Bundesbeamtengesetz, Kommentar, 2. Aufl., München 1958
Gross, Werner	Betrachtungen, DVBl. 1954, 323
Guradze, Heinz	Der Stand der Menschenrechte im Völkerrecht, Göttingen 1956

Hamann Andreas	Das Grundgesetz, Kommentar, Berlin 1956
Hamann, Andreas	Personalvertretungen und Petitionsrecht, RiA 1959, 1 ff.
Hamel, Walter	Die Bedeutung der Grundrechte im sozialen Rechtsstaat, Berlin 1957
Hatschek, Julius	Deutsches und preussisches Staatsrecht, Bd. 1, Berlin 1922
Hatschek, Julius	Deutsches und preussisches Staatsrecht, neubearbeitet von Paul Kurtzig, Bd. 1, Berlin 1930
Hatschek, Julius	Das Reichsstaatsrecht, Berlin 1923
Hoegner, Wilhelm	Lehrbuch des bayerischen Verfassungsrechts, München 1949
Huber, Hans	Die Verfassungsbeschwerde, Karlsruhe 1954
Hubrich, Eduard	Das demokratische Verfassungsrecht des Deutschen Reichs, Greifswald 1921
Hüfner, Karl	Das Petitionsrecht der Beamten und seine Grenzen, Arbeitsrecht, 12. Jahrgang 1925, Sp. 183 ff.
Hüfner, Karl	Das Petitionsrecht der Beamten und die Nichtöffentlichkeit der Verhandlungen des Petitionsausschusses, LéipzZ, 13. Jahrgang 1929, S. 1 ff.
Hüfner, Karl	Artikel 126. Petitionsrecht (Bitt- und Beschwerderecht) Nipperdey, Die Grundrechte, Bd. 2, Berlin 1930, S. 176 ff. (zit.: Hüfner, Petitionsrecht)
Ipsen, Hans-Peter	Hamburgs Verfassung und Verwaltung, Hamburg 1956
Jellinek, Georg	System der subjektiven öffentlichen Rechte, Freiburg 1892
Jellinek, Walter	Verwaltungsrecht, 3. Aufl., Offenburg 1948
Kollmann, Ottmar	Petitionsrecht und Bundesverwaltungsgericht, DÖV 1952, 264 ff.

Köttgen, Arnold	Die Meinungsfreiheit des Soldaten, Von den Grundrechten des Soldaten, München 1957, S. 47 ff.
Kriele, Rudolf	Der Bundespersonalausschuss nach dem neuen Bundesbeamtengesetz,DÖV 1953, 659 f.
Krüger, Herbert	Der Wesensgehalt der Grundrechte, DÖV 1955, 597
Krüger, Herbert	Das Besondere Gewaltverhältnis VVDStRL Heft 15, Berlin 1957, S. 109 ff.
Krüger, Hildegard	Die Grundrechte im Besonderen Gewaltverhältnis, ZBR 1956, 309 ff.
Krüger, Hildegard	Grundrechtsausübung durch Jugendliche (Grundrechtsmündigkeit) und elterliche Gewalt, FamRZ 1956, 329 f.
Krüger - Breetzke - Nowack	Gleichberechtigungsgesetz, Kommentar, München/Berlin 1958
Laband, Paul	Das Staatsrecht des Deutschen Reichs, Bd. 1, 5. Aufl., Tübingen 1911
Laband, Paul	Deutsches Reichsstaatsrecht, 6. Aufl., Tübingen 1912
Lechner, Hans	Bundesverfassungsgerichtsgesetz, Kommentar, München/Berlin 1954
Lechner, Hans	Gesetz zur Änderung des Gesetzes über das BVerfG (ErgBd.), München/Berlin 1957
Lechner - Hülshoff	Parlament und Regierung München 1953
Leipziger Kommentar	Strafgesetzbuch, Kommentar, herausgegeben von Nagler und Schaefer, Bd. 2, 8. Auflage, Berlin 1957
Loening, Edgar	Petitionsrecht der Ausländer, Verwaltungsarchiv Bd. 13 (1905) S. 15 ff.
Mang, Johann	Verwaltungsrecht in Bayern, Bd. 1, München 1952

von Mangoldt, Hermann	Das Bonner Grundgesetz, Kommentar, Berlin/Frankfurt 1953
von Mangoldt - Klein	Das Bonner Grundgesetz, Kommentar, 2. Aufl., Berlin/Frankfurt 1957
Mattern, Karl-Heinz	Petitionsrecht, Neumann - Nipperdey - Scheuner, Die Grundrechte, Bd. 2, Berlin 1954, S. 623 ff.
Maunz, Theodor	Deutsches Staatsrecht, 7. Aufl., München/Berlin 1958
Maunz - Dürig	Grundgesetz, Kommentar, München/Berlin 1958
Maurach, Reinhart	Deutsches Strafrecht, Besonderer Teil, Karlsruhe 1953
McNulty - Eissen	Die Europäische Kommission für Menschenrechte: Verfahren und Rechtsprechung. Journal der Internationalen Juristenkommission, Den Haag 1958 (Bd. 1 Nr. 2)
Meissner, Otto	Das neue Staatsrecht des Reichs und seiner Länder, Berlin 1921
Menger, Christian-Friedrich	Der Schutz der Grundrechte in der Verwaltungsgerichtsbarkeit, Bettermann - Nipperdey - Scheuner, Die Grundrechte, Bd. 3/II, Berlin 1959, S. 717 ff.
Mercker, Reinhold	Das Wehrrecht im Grundgesetz, Beilage vom 6. Juni 1956 zum Bundesanzeiger Nr. 107
Meyer, Heinrich	Die Wehrdisziplinarordnung und die Wehrbeschwerdeordnung in ihrem Verhältnis zueinander. NZWehrr. 1959, 18 ff., 45 ff.
Meyer - Anschütz	Lehrbuch des Deutschen Staatsrechts 6. Aufl., Leipzig 1905
von Mohl, Robert	Das Staatsrecht des Königreichs Württemberg, Bd. 1, 2. Aufl., Tübingen 1840
von Mohl, Robert	Beiträge zur Lehre vom Petitionsrecht in constitutionellen Staaten, Staatsrecht, Völkerrecht und Politik, Bd. 1, Tübingen 1860, S. 222 ff.

Mommsen, Konrad	Petitionsrecht statt Volksbegehren, Recht und Freiheit, Monatsschrift des Deutschen Bundes für Bürgerrechte, 1951, S. 49
Müller	Anklagen wegen falscher Anschuldigung, DRiZ 1957, 262 ff.
von Münch, Ingo	Die Grundrechte des Strafgefangenen JZ 1958, 73 ff.
Murhard, Friedrich	Von der Übung des Petitionsrechts durch öffentliche Volksversammlungen und freie Vereine, Die Initiative bei der Gesetzgebung, Kassel 1833, S. 315 ff.
Nawiasky, Hans	Die Grundgedanken der Reichsverfassung, München/Leipzig 1920
Nawiasky, Hans	Die Grundgedanken des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart 1950
Nawiasky, Hans	Die Verpflichtung der Regierung durch Beschlüsse des Landtags nach bayerischem Verfassungsrecht, Festschrift für Willibalt Apelt, München/Berlin 1958, S. 137 ff.
Nawiasky - Lechner	Die Verfassung des Freistaates Bayern vom 2.12. 1946, Kommentar, München 1948
Nawiasky - Leusser	Die Verfassung des Freistaates Bayern vom 2.12. 1946, Ergbd. zum Handkommentar, München 1953
Nebinger, Robert	Verwaltungsrecht, Stuttgart 1946
Nebinger, Robert	Kommentar zur Verfassung für Württemberg - Baden vom 24.10.1946, Stuttgart 1948
Neubauer, Hans	Das Petitionsrecht des Beamten, ZBR 1958, 303 ff.
Neubauer, Hans	Probleme des Petitionsrechts, BayVBl. 1959, 75 ff.
Nipperdey, Heinrich	Gewerbefreiheit der öffentlichen Hand, BB 1951, 593 ff.

Obermayer, Klaus	Die Untätigkeitsklage und das Recht auf Bescheid, NJW 1956, 361 ff.
Palandt, Otto	Bürgerliches Gesetzbuch, Kommentar, 18. Aufl., München/Berlin 1959
Perels, Kurt	Der Reichstag - Geschäftsgang und Geschäftsformen HdbDStR Bd. 1, Tübingen 1930, S. 449 f.
Peters, Hans	Die verfassungsrechtliche Unzulässigkeit der Volksbefragung über die Atomausrüstung in den Gemeinden, Unveröffentlichtes Rechtsgutachten, 1958
Peters - Sautter - Wolff	Kommentar zur Sozialgerichtsbarkeit Stuttgart 1958
Pfeiffer, Gerd	Die Verfassungsbeschwerde in der Praxis, Essen 1959
Poetzsch - Heffter, Fritz	Handkommentar der Reichsverfassung, 3. Auflage, Berlin 1928
Rasch, E.	Die Behörde Verwaltungsarchiv, Bd. 50, Heft 1, 1 f.
Reichsgerichtsrätekommentar	Das Bürgerliche Gesetzbuch, Kommentar, herausgegeben von Reichsgerichtsräten und Bundesrichtern, 10. Auflage, Berlin 1953
Rittau, Martin	Soldatengesetz, Kommentar, München/Berlin 1957
Ritzel - Koch	Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages vom 6.12.1951, Kommentar, Frankfurt 1952
Roemer, Walter	Die neue Wehrverfassung, JZ 1956, Seite 193 ff.
von Roenne, Ludwig	Das Staatsrecht der preussischen Monarchie, Bd. 1, 3. Auflage, Leipzig 1871
von Roenne - Zorn	Das Staatsrecht der preussischen Monarchie, Bd. 2, 5. Aufl., Leipzig 1906

Rosegger, Hans Ludwig	Petitionen, Bitten und Beschwerden, Berlin 1908
Schäfer, Hans	Grundgesetz und Bundeswehr, NJW 1956, 529 ff.
Scherer, Werner	Soldatengesetz, Kommentar, Berlin/Frankfurt 1956
Schetter, R.	Petitionsrecht Das Staatslexikon, herausgegeben von Hermann Sacher, Bd. 4, 5. Aufl., Freiburg 1931
Schmitt, Carl	Verfassungslehre, München/Leipzig 1928
Schmitt, Carl	Inhalt und Bedeutung des zweiten Hauptteils der Reichsverfassung, HdbDStR Bd. 2, Tübingen 1932, S. 572 ff.
Scholtissek, Herbert	Innere Grenzen der Freiheitsrechte, NJW 1952, 561 ff.
Schönke - Schröder	Strafgesetzbuch, Kommentar, 9. Aufl., München/ Berlin 1959
Schulze - Simons	Die Rechtsprechung des Reichsdisziplinarhofs nach dem Stand vom 1.10.1925, Berlin 1926
Soupin Hans Ulrich	Über die Menschenrechte Festschrift für Rudolf Laun, Hamburg 1953
Serick, Rolf	Rechtsform und Realität juristischer Personen, Berlin/Tübingen 1955
von Seydel, Max	Bayerisches Staatsrecht, 2. Aufl., Freiburg/Leipzig 1896
Smend, Rudolf	Verfassung und Verfassungsrecht,München/Leipzig 1928
Sternberger, Dolf	Ein verkümmertes Grundrecht, Die Gegenwart, 1951, Nr. 7, S. 6
Stier, Gerhard	Zur Frage des Petitionsrechts der Ausländer Gruchots Beiträge, Bd. 64, S. 710 ff.

Stier-Somlo, Fritz	Beschwerde Wörterbuch des Deutschen Staats- und Verwaltungsrechts, herausgegeben von Max Fleischmann, Bd. 1, 2. Aufl., Tübingen 1911
Stier-Somlo, Fritz	Deutsches Reichs- und Landesstaatsrecht, Bd. 1, Berlin/Leipzig 1924
Stier-Somlo, Fritz	Übersicht über die Zuständigkeit des Deutschen Reichstages, HdbDStR Bd. 1, Tübingen 1930, S. 407 f.
Stillschweig, Kurt	Diskriminierung von Minderheiten als Verletzung des Völkerrechts, Die Friedenswarte, 1948, S. 217 f.
Stillschweig, Kurt	Die Deklaration der Menschenrechte vor der Generalversammlung der Vereinten Nationen, Die Friedenswarte, 1949, S. 17
Süsterhenn - Schäfer	Kommentar der Verfassung für Rheinland-Pfalz, Koblenz 1950
Thieme, Werner	Die Besonderen Gewaltverhältnisse, DÖV 1956, 521 ff.
Thoma, Richard	Das System der subjektiven öffentlichen Rechte und Pflichten, HdbDStR Bd. 2, Tübingen 1932, S. 607 f.
Trossmann, Hans	Aufgaben und Arbeitsweise des Deutschen Bundestages, Politische Bildung, Heft 39 (1953), S. 159 ff.
von Turegg, Kurt Egon	Lehrbuch des Verwaltungsrechts, 3. Aufl., Berlin 1956
Ule, Carl-Hermann	Militärisches Beschwerderecht und öffentliche Kontrolle, Von den Grundrechten des Soldaten, München 1957
Ule, Carl-Hermann	Probleme des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes im Besonderen Gewaltverhältnis, VVDStRL Heft 15, Berlin 1957, S. 133 ff.
Wagner, Moritz	Formelle Rechte des Deutschen Reichstages, Hirths Annalen, 1906, S. 34 ff., 128 ff.
Welcker	Staatslexikon, Bd. 11, 3. Aufl., 1841, S. 459 ff.
Welzel, Hans	Das deutsche Strafrecht, 6. Auflage, Berlin 1958

Wolff, Hans Jörg — Verwaltungsrecht, 2. Auflage, München/Berlin 1958

Zacher — Die verfassungsrechtliche Problematik der nicht angerechneten Rechtsmittelhaft, NJW 1958, 90 f.

Zinn - Stein — Die Verfassung des Landes Hessen, Kommentar, Bd. 1, Bad Homburg/Berlin 1954

Zweigert, Konrad — Die Verfassungsbeschwerde, JZ 1952, 321 ff.

Anstelle einer Einleitung

"Ein Petitionsrecht scheint allerdings von allem, was die Menschen fordern, dasjenige, was am wenigsten verweigert werden darf; denn wer könnte ohne Schamröthe aussprechen, dass nicht gebeten werden solle, weil er nicht hören mag! - Doch müssen Anstalten getroffen werden, den Ungestüm der Bittenden zu mässigen."

Murhard, Von der Übung des Petitionsrechts durch öffentliche Volksversammlungen und freie Vereine, 1833, Seite 330.

".. bedeutet das Petitionsrecht dem Parlament und der Regierung gegenüber ein Überbleibsel früherer Zeiten, das heute im allgemeinen nur Querköpfen zugute kommt, die einen Vertreter ihrer Wünsche nicht finden."

von Freytagh-Loringhoven, Die Weimarer Verfassung in Lehre und Wirklichkeit, 1924, Seite 320.

+

"Das Petitionsrecht scheidet aus dem Rechtsleben überhaupt aus; es ist die angeborene menschliche Fähigkeit, Mitmenschen um etwas bitten zu können und steht mit dem Rechte zu schlafen auf derselben Stufe."

Bornhak, Das Petitionsrecht, Archiv für Öffentliches Recht, 1901, Seite 406.

"..dass das "Recht zu petitionieren" ein "natürliches" Recht ist von ähnlichem Inhalt wie das Recht, Briefe zu schreiben oder Lieder zu singen.."

Laband, Das Staatsrecht des Deutschen Reichs, Band 1, 1911, Seite 305.

"Der Artikel (17 GG) enthält ein Grundrecht im Sinne eines subjektiv-öffentlichen Rechts."

von Mangoldt-Klein, Das Bonner Grundgesetz, Kommentar, 1957, Seite 507.

+

"Ich gestehe offen, dass ich gegen die Wiedereinführung dieses Petitionsrechts bin."

Cüppers, Die Neuregelung des Gnadenwesens, eine vordringliche Aufgabe der Bundesregierung, Neue Juristische Wochenschrift, 1949, Seite 926.

"Jedermann hat das Recht, sich einzeln oder in Gemeinschaft mit anderen schriftlich mit Bitten oder Beschwerden an die zuständigen Stellen und an die Volksvertretung zu wenden."

Artikel 17 des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949, Bundesgesetzblatt Seite 1.

"Das Petitionsrecht ist eines der wichtigsten Grundrechte, das erhalten und ausgebaut werden muss."

Albertz in der 30. Sitzung des 2. Deutschen Bundestags, 21.5.1954, Stenografische Berichte Seite 1374.

+

"Wenn .. der Kanzleidiener oder der Kanzleidirektor, der Kammerpräsident oder der Ausschuss oder schliesslich die Kammer selbst die Petition ungelesen in den Papierkorb werfen, so ist der Petent hiergegen rechtlich völlig machtlos."

van Calker, Entstehung, rechtliche Natur und Umfang des Petitionsrechts nach hessischem Staatsrecht, Festgabe für Laband, Band 2, 1908, Seite 420.

"Es erscheint mir .. nicht mehr vertretbar, ein Recht auf Prüfung und Bescheidung einer Aufsichtsbeschwerde - früher Papierkorbbeschwerde - schlechthin und ohne Ausnahme abzulehnen."

Bachof, Die verwaltungsgerichtliche Klage auf Vornahme einer Amtshandlung, 1957, Seite 75.

".. ist das Bundesverfassungsgericht der Auffassung, dass jede ordnungsgemässe Petition beantwortet werden muss, und dass sich diese Antwort nicht auf eine blosse Empfangsbestätigung beschränken darf."

Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 22.4.1953, Amtliche Sammlung Band 2, Seite 230.

+

"Die an das Parlament gerichteten Petitionen geben diesem die seltene Gelegenheit, die Hand am "Pulsschlag" des Volkes zu halten."

Gross, Betrachtungen, Deutsches Verwaltungsblatt 1954, Seite 323.

"Petitionen sind gleichsam die Strohhalme, an denen man sieht, wie der Wind steht."

von Mohl, Beiträge zur Lehre vom Petitionsrechte in constitutionellen Staaten, Staatsrecht, Völkerrecht und Politik, Band 1, 1860, Seite 254.

"Die Freiheit, seine Stimme gegen jeden Missbrauch zu erheben, ist wie ein Wetterglas, worin sich die Temperatur des Dunstkreises der Gesinnungen allezeit aufs Gewisseste erkennen lässt und eine weise Gesetzgebung und eine rechtliche Verwaltung finden in diesem reinen und klaren Spiegel der öffentlichen Meinung, welcher nur selten trügen kann, die sicherste Richtschnur ihres Betragens."

Murhard, am angegebenen Ort, Seite 325.

Erster Abschnitt

Die geschichtliche Entwicklung des Petitionsrechts bis zum Bonner Grundgesetz

Erstes Kapitel: Die Wurzeln des modernen Petitionsrechts

A. Vorläufer und frühe Quellen bis zum Ende des achtzehnten Jahrhunderts

Das Petitionsrecht als das Recht, sich mit Bitten und Beschwerden an die zuständigen Stellen und an die Volksvertretung zu wenden, lässt sich in seiner heutigen Form nicht anders als aus seiner geschichtlichen Entwicklung erfassen. Diese Entwicklung verlief keineswegs stetig, sondern war in ihrem Verlauf wechselnden Anschauungen und Einflüssen unterworfen, die für die Bedeutung des Petitionsrechts in den verschiedenen Zeitabschnitten erhebliche Auswirkungen hatten.

Man bezeichnet gemeinhin das Petitionsrecht als "altliberales Gedankengut"[1] und wird damit der ideologischen Grundlage modernen Petitionsrechts, wie es etwa in Art. 17 GG zum Ausdruck kommt, gerecht. Liberalismus und Konstitutionalismus hatten damit jedoch keine gänzlich neue Institution geschaffen, denn das Vorbringen von Bitten und Beschwerden durch einzelne Bürger bei den Organen des Staates ist jedem Staatswesen eigentümlich.[2] Es ist jedoch nicht möglich, im Recht der früheren Staaten bis in die jüngere Vergangenheit zwischen Klagen, Bitten, Beschwerden und auch der Gesetzesinitiative in jedem Falle klar zu differenzieren, weshalb die Feststellung Roseggers, der das Petitionsrecht als eine Urinstitution der staatenbildenden Gesellschaft[3] bezeichnet, wohl nur mit der Ein-

---

Anm. 1) Vgl. Anschütz, Komm. WRV, 14. Aufl., S. 580; Eschenburg, Staat und Gesellschaft in Deutschland, 1956, S. 473.

2) ähnlich Rosegger, Petitionen, Bitten und Beschwerden, 1908, S. 1

3) ebenda

schränkung zu akzeptieren ist, dass nicht jeder Begriff des heutigen Staatsrechts - mithin auch nicht der des Petitionsrechts - auf ähnliche Institutionen vergangener Zeiten reprojiziert werden darf.
Unter Berücksichtigung dieses Vorbehalts können Vorläufer des Petitionsrechts bereits in der fränkischen Zeit festgestellt werden, und zwar in der Form von Bitten und Beschwerden, die aus allen Volksschichten, von Einzelnen oder Mehreren bei den Grafen, missi dominici und Königen, meist formlos und mündlich anlässlich von Reichs- und Hoftagen vorgetragen wurden.[1)]

I. Das ständische Petitionsrecht

Die Entwicklung des Bitt- und Beschwerderechts in der Zeit nach Karl dem Grossen wird vornehmlich bestimmt durch das aufkommende Ständewesen. Diese Entwicklung brachte zwei Arten von Bitten und Beschwerden mit sich, die jedoch nur teilweise dem entsprechen, was i.S. des Art. 17 GG unter Bitten und Beschwerden zu verstehen ist: solche innerhalb der Kompetenzen des Reichs und solche innerhalb der Zuständigkeit der territorialen Staatsorgane. Adressaten der Bitten und Beschwerden im Reich waren Kaiser, Reichstag und Reichsbehörden, insbesondere der Reichshofrat und das Reichskammergericht.[2)] Als Beschwerdeführer kommen in erster Linie die Reichsstände, aber auch die Landstände und einzelne Bürger in Betracht.[3)] Ebenso spannte sich der Bogen hinsichtlich des Inhalts der vorgetragenen Beschwerden und Bitten von Anträgen staatsrechtlicher Art über Religionsbeschwerden bis zu schlichten Gnadengesuchen.

Anm. 1) Ausführlich Rosegger, aaO S. 59 ff. In einer Bittschrift des Volkes aus dem Jahre 803 wurde Karl der Grosse gebeten, Geistliche vom Kriegsdienst zu befreien. Er liess diese Eingabe untersuchen und beantworten.

2) Auch darin zeigt sich der fliessende Übergang zwischen Petitionen und Klagen. Im übrigen waren auch Beschwerden an den Kaiser, dem richterliche Befugnisse zustanden, vielfach eher als Rechtsmittel denn als Petitionen anzusehen.

3) Rosegger, aaO S. 76: Wem der Kaiser etwas gewähren konnte, der konnte auch darum ersuchen.

Auch in den Ländern war das Petitionsrecht nur ein Recht der Stände, [1] dessen Bedeutung synchron mit dem Niedergang und Aufstieg der Landstände fiel und wuchs. Es war ein weithin unbestrittenes Recht der Stände, ihre gravamina und desideria beim Landesherrn, dessen geheimem Rat oder bei den zuständigen Landesbehörden vorzutragen. [2] Sie machten Misstände geltend und trugen ihre eigenen Wünsche vor; der einzelne Bürger konnte seine Beschwerden an die Landstände richten, die ihrerseits das Anliegen aufnehmen und zu ihrem eigenen machen konnten. [3] Gegenüber den Ständen hatte die Regierung regelmäßig eine Antwortpflicht, nicht dagegen dem einzelnen Staatsbürger gegenüber, der sich unter Umgehung der Stände mit seinen privaten Interessen unmittelbar an den Landesherrn wandte. Eine solche Petition brauchte nicht einmal entgegengenommen zu werden. [4]

II. Petitionen im absolutistischen Staat

Auch noch in der absoluten Monarchie war das Petitionsrecht gegenüber dem Monarchen weitgehend ein Standesprivileg. [5] So wenig bestritten die Tatsache ist, dass auch der Untertan der vorkonstitutionellen Zeit sich an

---

Anm. 1) Vgl. van Calker, aaO S. 375; Rosegger, aaO S. 86; Eschenburg, aaO S. 473

2) Welcker, Staatslexikon, S. 446, Rosegger bezeichnet gravamina als Beschwerden, auf deren Abstellung man ein Recht hatte im Gegensatz zu den desideria, petita und monita, die keinen Anspruch voraussetzten

3) insoweit richtig Mattern, Petitionsrecht, in Neumann-Nipperdey-Scheuner, die Grundrechte, Bd. 2, S. 623

4) Hatschek, Staatsrecht, Bd. 1, 1922, S. 234; Rosegger, aaO S. 99

5) Vgl. Eschenburg aaO S. 473

die Organe des Staates wenden konnte,[1] so sehr gehen die Ansichten über den tatsächlichen Umfang der Petitionsbefugnis auseinander. Bornhak[2] etwa geht davon aus, dass der absolute Staat zwar der öffentlichen Meinung keine Anerkennung zollte, dass aber der einzelne Untertan die Staatsgewalt dadurch in Bewegung setzen konnte, dass er sich an den König oder an die Behörden als die beiden Faktoren des öffentlichen Rechts wandte, die - so Bornhak - für Anregungen dankbar waren, nicht dagegen an die Kammern. Rosegger[3] glaubt, der Absolutismus sei nach Überwindung des Ständewesens den Petitionen der Untertanen freundlich gesinnt gewesen, und beruft sich auf den Usus unter Friedrich II., räumt aber ein, dass die Gepflogenheit ausschliesslich von den Anschauungen des Herrschers abhing, wie er sich den Äusserungen seiner Landesbewohner gegenüber stellte. So wurde in der absolutistischen Zeit das Einreichen von Beschwerden häufig bestraft; zumindest hatte der Petent in vielen Fällen Nach-

---

Anm. 1) Anschütz, PrVerfUrk, Komm., 1912, S. 542; die Behauptung Donsbergers (Bayerische Beamtenzeitung 1954, S. 161), dass es im Zeitalter des Absolutismus für den Staatsbürger kein Petitionsrecht gegeben habe, dürfte in dieser pauschalen Form nicht richtig sein.
Vgl. hierzu Pr. Allgemeines Landrecht, II, 20, § 156: "Einem jeden steht frei, seine Zweifel, Einwendungen und Bedenklichkeiten gegen Gesetze und andere Anordnungen im Staat sowie überhaupt seine Bemerkungen und Vorschläge über Mängel und Verbesserungen sowohl dem Oberhaupt des Staates als dem Vorgesetzten des Departements anzuzeigen, und letztere sind dergleichen Anzeigen mit erforderlicher Aufmerksamkeit zu prüfen verpflichtet." II, 20, § 180: "Alle obrigkeitlichen Personen sind schuldig einen jeden, welcher sich in Angelegenheiten ihres Amtes bei ihnen meldet, persönlich zu hören und auf schleunige Untersuchung und Abhelfung gegründeter Beschwerden bedacht zu sein."

2) AaO S. 408

3) AaO S. 99

teile zu erwarten. Der Polizeistaat des 18. Jahrhunderts glaubte vielfach, in den Petitionen der Staatsbürger nicht Anregungen, sondern unzulässige Eingriffe in die Kompetenzen oder gar Auflehnung sehen zu müssen.[1] Nach einem preussischen Patent vom 29. 7. 1794 sollte ein Bittsteller, dessen Beschwerde sich als unbegründet erwiesen hat, "mit Glimpf, Mässigung und Herablassung zu seinen Fähigkeiten und Begriffen zu bedeuten und zurechtzuweisen" sein.[2]

B. Die Entwicklung des Petitionsrechts ausserhalb Deutschlands

Den entscheidenden Impuls zur Ausbildung des Petitionsrechts als Recht des Einzelnen in seiner heutigen Form gab die Entwicklung in den Ursprungsländen der Konstitutionalismus, in England, den Vereinigten Staaten und Frankreich.

I. England

In England waren Bitten an den König und - seit dem Bestehen parlamentarischer Institutionen - an das Parlament unumstrittener Usus, ebenso auch ein "Petitionsrecht" des Unterhauses gegenüber dem König.[3] Erst

---

Anm. 1) Übereinstimmend Fleiner-Giacometti, Schw. Bundesstaatsrecht, 1949, S. 388; Bühler, Die subjekt. öffentl. Rechte und ihr Schutz in der deutschen Verwaltungsrechtsprechung 1914, S. 63; ders. Die Reichsverfassung vom 11. 8. 1919, 1929, S. 135; Donsberger, aaO S. 161; Mattern, aaO S. 624; Nawiasky, Die Verfassung des Freistaates Bayern, 1948, S. 197; Loening, Verwaltungsarchiv, Bd. 13, 1905, S. 15

2) Abgedruckt bei Bühler, Die subjekt. öffentl. Rechte, S. 159 und bei v. Turegg, Lehrbuch des Verwaltungsrechts, 1956, S. 189, Vgl. auch Burckhardt, Kommentar der schweizerischen Bundesverfassung, 1931, S. 528 f.

3) Vgl. die sogenannte Petition of Rights, 1627, abgedruckt bei Dennewitz, Verfassungen, Band 1, S. 38

Einschränkungen dieses für selbstverständlich angesehenen Rechts hatten als Reaktion die Kodifizierung eines Petitionsrechts in der Declaration of Rights zur Folge. Während der Parteienkämpfe unter den Stuarts wurden 1648, später 1661 unter Karl II., Petitionen an den König oder an eines der beiden Häuser verboten, die "eine Änderung in Staat oder Kirche" zum Gegenstand hatten und von mehr als 20 Personen unterzeichnet waren, es sei denn, ihr Inhalt wäre von wenigstens drei Friedensrichtern oder anderen genau festgelegten Autoritäten vorher gebilligt worden.[1)]

Nach der Vertreibung der Stuarts wurde im Jahr 1689 in die Declaration of Rights die Zusicherung aufgenommen,

> "that it is the right of all subjects to petition the king and all committments and prosecution for such petitioning are illegal."

Damit war das Petitionsrecht erstmals kodifiziert und garantiert worden; aus der rein gewohnheitsrechtlichen Befugnis war ein verfassungsrechtlich geschütztes Recht des Einzelnen geworden.

Seiner ihm zugemessenen Bedeutung entsprechend nahm das Petitionsrecht im englischen Parlamentsbetrieb breitesten Raum ein. Dies ist nicht zuletzt daraus zu erklären, dass das Vorbringen von Petitionen beim König weitgehend auch das parlamentarische Handeln bestimmte; vielen Gesetzesreformen lagen Petitionen des Parlaments zugrunde. Das Recht des Parlaments, beim König zu petitionieren, ging schliesslich im Initiativrecht auf. Die Zahl der im Ober- und Unterhaus einlaufenden Petitionen von Staatsbürgern, die jeweils durch ein Parlamentsmitglied vorgelegt werden mussten, wuchs ständig, insbesondere im 19. Jahrhundert.[2)] Die grosszügige Verfahrensregelung, die eine Debatte über jede Eingabe zuliess, wurde schliesslich derart lästig, dass 1832, 1839 und 1842 Änderungen in der Geschäftsordnung des Unterhauses notwendig wurden, um die Beratung einzuschränken

---

Anm. 1) Bornhak, aaO S. 406; Rosegger, aaO S. 175

2) Vgl. die Zahlenangaben bei Hatschek, aaO Seite 372

und die Behandlung einem Ausschuss zu übertragen.[1]

II. Amerika

Von England aus griff die freiheitliche Gestaltung des Petitionsrechts auf die Kolonien in Nordamerika über. Als erster Einzelstaat garantierte die Verfassung von Pennsylvania vom 28.9.1776 das Petitionsrecht ausdrücklich, die anderen Staaten folgten.[2] Die Verfassung der Vereinigten Staaten erwähnt in ihrer ursprünglichen Fassung von 1787 das Petitionsrecht nicht; es wurde jedoch bereits in Artikel 1 der Amendments von 1791 kodifiziert, wo bestimmt wird:

> "Congress shall make no law abridging .. the right of the people to petition the government for a redress of grievances."

Damit ging die Verfassung der Union noch weiter als die englische Declaration of Rights: während nach der britischen Declaration von 1689 der Erlass von Gesetzen zur Einengung des Petitionsrechts möglich war, schliesst die Verfassung der Vereinigten Staaten von vornherein jede gesetzliche Beschränkung aus.[3]

III. Frankreich

Besondere Bedeutung gewinnt die Entwicklung des Petitionsrechts in Frankreich, wo es nach der Revolution von 1789 in den verschiedenen aufeinander folgenden Verfassungen starken inhaltlichen Veränderungen ausgesetzt war. Die Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte von 1789 er-

---

Anm. 1) Commitee on public petitions, s. Rosegger, aaO S. 177

2) Die Verfassung von Virginia vom 12.6.1776 enthält - entgegen Mattern, aaO S. 624 - keine Bestimmungen über das Petitionsrecht

3) Ähnlich von Mohl, aaO S. 236; Loening, aaO Seite 13

wähnte das Petitionsrecht noch nicht. Dagegen sah die von der Nationalversammlung im selben Jahr beschlossene Geschäftsordnung vor, dass der Versammlung Petitionen übergeben werden konnten, und zwar auch von aussenstehenden Dritten.[1] Diese Möglichkeit der persönlichen Übergabe von Petitionen an der Schranke des Parlaments führte bald zu Missbräuchen mit organisierten Massenpetitionen, durch die das Parlament eingeschüchtert werden sollte und die die parlamentarische Arbeit zeitweise völlig lahmlegten.[2]

Diese Entwicklung vollzog sich, noch ehe die Verfassung vom 3.9.1791 in Tit.1 Nr. 3 das Petitionsrecht als Freiheit, an die eingesetzten Behörden schriftliche, unterzeichnete Eingaben zu richten, unter den natürlichen und bürgerlichen Freiheiten garantierte. Mit dieser Verfassung hatte das Petitionsrecht auch auf dem Kontinent seine konstitutionelle Anerkennung gefunden. Die Jakobinerverfassung des Jahres 1793 festigte seine Position als ein Recht der Bürger, das auf keinen Fall untersagt, aufgehoben oder eingeschränkt werden durfte.[3]

Mit der Direktorialverfassung von 1795 setzte der Rückschlag ein; das zu heftig ausgeschlagene Pendel begann zurückzufallen. Petitionen von Gesellschaften unter Gesamtnamen wurden untersagt; den einzelnen Petenten wurde überdies nahegelegt, den staatlichen Stellen die ihnen gebührende Achtung entgegenzubringen. Die Konsularverfassung von 1799, entstanden unter dem Einfluss Napoléons, gestattete schliesslich nur noch Petitionen von einzelnen Petenten an die staatlichen Institutionen, insbesondere an das

---

Anm. 1) "immédiatement à l'Assemblé"

2) Vgl. Bornhak, aaO S.407; von Mohl, aaO S.236; Rosegger, aaO S. 182, Wagner, Hirth's Annalen, 1906, S. 37

3) Déclaration des droits, art. 32

Tribunat.[1] Die persönliche Übergabe von Petitionen fand schliesslich mit der Verfassung von 1814 , der Charte constitutionelle, ein Ende, in der die Einreichung schriftlicher Eingaben bei jeder Kammer weiterhin gestattet wird, jedoch nicht die persönliche Übergabe durch die Petenten.[2]

Zweites Kapitel: Die Entwicklung des Petitionsrechts im neunzehnten und zwanzigsten Jahrhundert

A. Das Petitionsrecht in den deutschen Staaten bis zur Reichsverfassung von 1871

I. Übersicht

1.) Zusammentreffen ständischer und ausländischer Einflüsse. Der im 19. Jahrhundert einsetzende Konstitutionalismus brachte, was das Petitionsrecht anbelangt, eine Vermischung der beiden aufgezeigten Entwicklungen mit sich: einerseits der ausserdeutschen, zuletzt hauptsächlich französischen Ausprägungen des Petitionswesens, zum anderen des altständischen Petitionsrechts.[3] Entscheidende Bedeutung ist der Tatsache beizumessen, dass spätestens nach Begründung des Deutschen Bundes im Jahr 1815 die Kammern an Bedeutung gewannen und Glieder des überkommenen Staatsorganismus wurden.

Daraus erklärt sich der Doppelcharakter, der demPetitionsrecht bereits hier beizumessen ist: während es, von der freiheitlichen englisch-französischen Anschauung bestimmt, als Recht des Bürgers gilt, an die Regierung,

---

Anm. 1) Art. 83, pétitions individuelles. Die persönliche Übergabe war damit, entgegen der Auffassung von Mohls, aaO S. 237, noch nicht untersagt

2) Art. 53. Das Petitionsrecht erscheint hier nicht mehr wie bisher im Katalog der Grundrechte

3) Ähnlich Hatschek, aaO S. 235; Mattern, aaO S. 624; Neubauer, BayVBl. 59, S. 78

deren Organe oder an die Kammern zu petitionieren, wurde es andererseits als Recht der Volksvertretung behandelt, beim König und der Regierung zu bitten oder Beschwerde zu führen. Dieses Petitionsrecht der Kammern - aus dem ständischen Petitionswesen überkommen - war ein legitimer Vorläufer der parlamentarischen Gesetzesinitiative. Aus diesem Grund erscheint das Petitionsrecht in den verschiedenen Verfassungen des 19. Jahrhunderts je nach der geltenden Anschauung unter den Bestimmungen über die Aufgaben der Kammern, der Stände und des Landtags oder aber unter den Rechten und Pflichten der Staatsbürger aufgeführt.

2.) Vermischung des Petitions- und Beschwerderechts. Hinzu kommt, dass unter dem Begriff der Petition häufig Beschwerden gegen Rechts- und Verfassungsverletzungen verstanden werden, wie dies bereits im ständischen Bitt- und Beschwerderecht der Fall war.[1] Zu diesem Beschwerderecht zählt sowohl die Verfassungs- oder Rechtsbeschwerde der Stände, wie auch ein Beschwerderecht des Bürgers bei Verletzung seiner verfassungsmässigen Rechte, insbesondere in den süddeutschen Verfassungen. Adressat solcher Beschwerden, etwa in der bayerischen, badischen oder württembergischen Verfassung[2] waren die Behörden, gelegentlich auch die Kammern. Für diese Beschwerden bestand eine Untersuchungs- und Bescheidungspflicht der Behörden gegenüber den Beschwerdeführern.[3] Mohl[4], Wagner[5], Welcker[6] und andere unterscheiden dieses formelle Beschwerderecht von den "Petitionen über allgemeine Angelegenheiten"[7], die nur eine Bitte enthalten, während Loening[8] für Preussen schon begrifflich unter Petitionen nur solche im Sinne der Bitte versteht, Beschwerden

---

Anm. 1) S. o. Seite 31 Anm. 2

2) Sämtliche aus den Jahren 1818/1819

3) Bornhak, aaO S. 409; van Calker, aaO S. 367 Anm. 1; Hatschek, aaO S. 235; von Mohl, aaO Seite 228 Anm. 1

4) AaO S. 228 5) AaO S. 38 6) AaO S. 459

7) Welcker, aaO S. 459

8) AaO S. 24; unentschieden Mattern, aaO S. 624

wie in den süddeutschen Verfassungen jedoch ausgeschlossen wissen will.

II. Das Petitionsrecht in den deutschen Staaten

1.) Positive Tendenzen. Die vorstehenden Differenzierungen sind an dieser Stelle nur insoweit von Interesse, als die Geschäftsordnung der bayerischen Abgeordnetenkammer von 1831 vorsah, dass "alle Eingaben, welche keine Beschwerde über Verletzung der genannten (scil. konstitutionellen) Rechte enthalten, sondern irgendeinen anderen Gegenstand betreffen, kurzweg zu den Akten zu legen" seien.[1] Die bayerische Geschäftsordnung schliesst damit alle Petitionen, die sich nicht als Rechtsbeschwerden darstellen, aus.

a) Die übrigen Geschäftsordnungen der Ständekammern jedoch enthielten fast durchwegs Bestimmungen über die Behandlung der eingehenden Petitionen im Plenum und in den sogenannten Kommissionen, ohne dass die Verfassungen sich - vom formellen Beschwerderecht abgesehen - über das Petitionsrecht äusserten. Das Petitionsrecht der Bürger gegenüber den Kammern "als den berufenen Organen der öffentlichen Meinung und der einzelnen gesellschaftlichen Bestrebungen"[2] galt daher zunächst auch ohne verfassungsrechtliche Deckung. Es wurde - wenn auch nicht als garantiertes Recht - in der Praxis geduldet und für selbstverständlich gehalten,[3] soweit es nicht zusätzlich durch die Geschäftsordnungsbestimmungen der einzelnen Länder mittelbar anerkannt wurde.

Anm. 1) Art. 54, abgedr. bei Bornhak, aaO S. 409

2) Bornhak, aaO S. 409

3) Für viele Hatschek, aaO S. 273; Wagner, aaO S. 38, für Württemberg von Mohl, Staatsr. des Königreichs W., 1840, S. 424 und Gröber, Bericht, 1909, S. 470; für Baden Loening, aaO S. 26. - Vgl. auch die (bei Rosegger aaO S. 118) abgedruckte Äusserung eines sächsischen Kammerabgeordneten aus dem Jahr 1833, dass er einen Zweifel an dem Petitionsrecht der Untertanen ebensowenig zugeben könne als man am hellen Tag fragen dürfe, ob die Sonne scheine.

b) Ausdrückliche Anerkennung durch die Verfassungen fand das Petitionsrecht in den meisten deutschen Ländern erst infolge der Ereignisse der Jahre 1830 und 1848, was deshalb umso erstaunlicher ist, als die französischen Verfassungen den Weg bereits seit langem deutlich vorgezeichnet hatten. Eine Ausnahme bildet die Verfassung von Sachsen-Weimar aus dem Jahr 1816, die - von den reinen Beschwerdevorschriften deutlich abhebend - in § 110 bestimmte:

> "Wenn irgendein Staatsbürger, welcher zwar durch den Landtag mitvertreten wird, aber nicht selbst Volksvertreter ist, ein Gebrechen, dessen Abstellung das allgemeine Wohl zu erfordern scheint, bemerkt, oder ein nach seiner Ansicht zum Besten des Landes gereichenden Vorschlag aufgefasst hat, so bleibt es ihm unbenommen, davon den Landtag oder den Vorstand in Kenntnis zu setzen."

Nach 1830 wurde in mehreren Ländern das bislang nur gewohnheitsrechtlich geduldete oder geübte Petitionsrecht verfassungsrechtlich sanktioniert. In der Ausgestaltung sind diese Verfassungen allerdings nicht einheitlich: sie erklären einerseits die Bürger für berechtigt, Bitten, Beschwerden, Wünsche und Anträge an den Landesherrn, die Staatsbehörden oder die Ständekammern zu bringen und gewähren andererseits den Kammern und Landständen das Recht, Petitionen anzunehmen und darüber zu beschliessen (vgl. oben Seite 39).

Zu diesen Verfassungen zählt beispielsweise die kurhessische von 1831, die es "einzelnen Untertanen sowie ganzen Gemeinden und Körperschaften" gestattet, "ihre Wünsche und Bitten auf gesetzlichem Wege zu beraten und vorzubringen",[1] ohne aber zu bestimmen, wer Adressat dieser Vorbringen sein soll. Im gleichen Sinne beispielgebend wirkte das sachsen-altenburgische Grundgesetz (1831), die braunschweigische Landschaftsordnung (1832) und das hannoveranische Grundgesetz (1833), die Petitionen "zunächst an den Ortsvorsteher" oder aber auch "unmittelbar an die nächste Stelle"[2], an den

---

Anm. 1) § 35, abgedr. bei von Mohl, aaO S. 240

2) Sachsen-Altenburg, § 66

"Landesfürsten und die Landesbehörden"[1] und "an die allgemeine Ständeversammlung sowie an die Landesbehörden"[2] zuliessen.

2.) Einschränkende Tendenzen. Erhebliche Einschränkungen erfuhr das Petitionsrecht hingegen in

a) Hessen durch das Verfassungsedikt von 1820. Eine Petitionsbefugnis der Einzelnen und Korporationen bestand zwar nach Erfüllung gewisser Voraussetzungen (wozu in erster Linie die Einhaltung des Instanzenzugs zählte), war jedoch auf private Interessen beschränkt; ein Petitionsrecht in politischen Angelegenheiten bestand nicht. Das Petitionsrecht wurde vielmehr als Organrecht der Stände angesehen. Diese Tatsache fand ihren Ausdruck in der Verfassungsurkunde aus demselben Jahr 1820, die das Petitionsrecht unter dem 8. Titel "Von den Landständen" aufführt und im übrigen den in § 23 des Verfassungsedikts vorgezeichneten Ausschluß des Petitionsrechts "in Hinsicht allgemeiner politischer Interessen, welche zu wahren bloss den Landständen gebührt," beibehielt.
Aus dieser systematischen Einordnung folgert van Calker,[3] dass damit das gegenständlich uneingeschränkte Petitionsrecht gegenüber der Regierung weiterhin bestanden habe, also auch hinsichtlich allgemeiner politischer Interessen. Die Praxis war allerdings anderer Auffassung.[4] Vereinigungen zum Zweck der Abfassung solcher Petitionen wurden für gesetzwidrig und strafbar erklärt (Art. 81 Abs. III hess. Verf.); noch 1847 wurde die als lex imperfecta geltende Strafdrohung der Verfassung durch Art. 76 des hessischen Polizeistrafgesetzbuches komplettiert. Erst das Gesetz vom 16.3.1848 beseitigte alle Beschränkungen wieder.[5]

Anm. 1) Braunschweig, § 38

2) Hannover, § 39

3) AaO S. 483

4) van Calker, aaO S. 383, Anm. 1; S. 385 f.

5) Die Verfassung von Coburg - Saalfeld (1821) erklärte jedermann für strafbar, der politische Petitionen auch nur als einzelner bei den Ständen einbrachte, vgl. Loening, aaO S. 14

b) Im Deutschen Bund war während der ersten Jahre seines Bestehens dem Petitionsrecht gegenüber eine positive Haltung eingenommen worden. Sowohl die Geschäftsordnung von 1816 wie auch verschiedene Bundestagsbeschlüsse erklärten Eingaben, Bitten und Vorstellungen der "Bürger und Corporationen" für zulässig.[1] Die Bundesversammlung begrüsste die Gewährleistung des Petitionsrechts "mit den wärmsten Erklärungen," erkannte es als "sehr wichtig und wohltätig" an und forderte selbst zu dessen Gebrauch auf.[2] Indessen war der Wirkungskreis und die Kompetenz des Bundes zu eng umgrenzt, als dass den an die Bundesorgane gerichteten Petitionen eine zu grosse Bedeutung hätte beigemessen werden können. Obwohl der Bundestag zur vorbereitenden Bearbeitung von Eingaben sogenannte Reklamationskommissionen nominiert hatte, war lange Zeit streitig, wer in welchen Angelegenheiten an den Bund petitionieren dürfe, und häufig hatten sich die Petenten "keiner glücklichen Erfolge zu erfreuen."[3]
Das anfängliche Wohlwollen der Deutschen Bundesversammlung schlug in den Jahren nach 1831 zwar nicht überraschend, aber doch fühlbar um. Die Bundesversammlung sah sich veranlasst, gegen die zunehmende Zahl von Kollektivpetitionen einzuschreiten. Der erste entscheidende Schritt hierzu war ein Bundesbeschluss vom 27.10.1831 in dem "das Sammeln von Unterschriften zu gemeinschaftlichen Vorstellungen oder Adressen über gemeinschaftliche Angelegenheiten des Bundes als ein gegen die Autorität der Bundesregierungen und die öffentliche Ordnung und Ruhe verstossender Versuch "angesehen wurde," auf die gemeinsamen Angelegenheiten und Ver-

---

Anm. 1) Ungeachtet der besonders geregelten Beschwerden wegen gehemmter Rechtspflege und Justizverweigerung, vgl. Rosegger, aaO S. 107

2) Welcker, aaO S. 452, 459. Welcker kommentiert: Der Bund bestimmt über die wichtigsten Rechte und Interessen der Bürger - wie sollte er es verbieten, dass die Bürger über ihre Rechte und Interessen zu ihm sprechen, ihn nach ihrem Standpunkt von ihren Verhältnissen .. zu unterrichten

3) Welcker, aaO. S. 453; Rosegger, aaO S. 107

hältnisse Deutschlands einen ungesetzlichen Einfluss zu üben, der mit der Stellung der Untertanen zu ihren Regierungen und dieser zum Bund" unvereinbar sei. Deshalb mussten solche Eingaben als unstatthaft zurückgewiesen werden. Damit war den gemeinschaftlichen Petitionen, die in jenen Jahren den Hauptanteil aller Eingaben ausmachten, der Boden entzogen, ohne dass damit aber auch bereits das Petitionsrecht der Einzelnen berührt worden wäre.[1)]

Einzelne Regierungen sahen sich veranlasst, nachzuziehen und Kollektivpetitionen, insbesondere solche unter Gesamtnamen, in ihren Ländern zu verbieten. Die bayerische Regierung veröffentlichte den genannten Bundesbeschluss 1832 im Regierungsblatt "zur Nachachtung, insoweit als es mit der bayerischen Verfassungsurkunde übereinstimmt"[2)], ebenso Württemberg,[3)] das in einer Verordnung vom 21.2.1838 in aufschlussreicher Weise die Gründe dieser Beschränkungen darzulegen suchte. Es heisst dort:

> "Da die dem Staatsangehörigen verfassungsmässig zukommende Befugnis, bei allgemeinen Landesangelegenheiten mitzuwirken, wesentlich in dem Wahlrecht liegt und mit Beendigung der Wahlen erschöpft ist, überhaupt aber die Organe für die Ausübung der politischen Rechte der Staatsbürger durch die Verfassungsurkunde bestimmt sind, so kann ohne Verletzung der gesetzlichen Ordnung und ohne Gefährdung der verfassungsmässigen Unabhängigkeit der Stände ein neues Glied, (nämlich petitionierende Vereinigungen) in den durch das Staatsgrundgesetz festgestellten Organismus nicht eingeschaltet werden.". 4)

Anm. 1) So mit Nachdruck von Mohl, Staatsrecht des Königreichs Württemberg, S. 427; Welcker, aaO S. 461

2) Welcker, aaO S. 461

3) "..zur allgemeinen Nachricht und Nachachtung", von Mohl, aaO S. 426

4) Hatschek, aaO S. 438; Mattern, aaO S. 426

Eine weitere Einschränkung brachte schliesslich der Bundesbeschluss vom 9.8.1832, der anordnet, dass "Petitionen und Protestationen gegen die von der Gesamtheit des Bundes im Interesse der inneren Ruhe und gesetzlichen Ordnung gefassten Bundesbeschlüsse soweit sie geeignet sind, die Stimmung zu erregen und das Ansehen des Bundes und der einzelnen Regierungen zu schmälern"

verboten und mit Strafen zu belegen sind, da darin eine Auflehnung gegen die in dem Staatsoberhaupt vereinigte Staatsgewalt enthalten sei; [1] dies galt für Eingaben an den Bundestag, die Landstände und an die Staatsregierungen in gleichem Masse. Diese Verbote, die sich gegen Erscheinungen wie das Hambacher Fest richteten und das Vereins- und Versammlungsrecht zusammen mit dem Petitionsrecht treffen sollten, hatten nicht immer den gewünschten Erfolg und wurden schliesslich durch den Bundesbeschluss vom 3.4.1848 wieder aufgehoben.

c) In Preussen war durch das Gesetz über die Provinziallandstände vom 5.6.1823 den Provinziallandständen ein Bitt- und Beschwerderecht hinsichtlich "des speziellen Wohls und Interesses der ganzen Provinz oder eines Teils derselben" dem König gegenüber eingeräumt worden; der König verpflichtete sich, solche Bitten und Beschwerden von den Ständen anzunehmen, sie zu prüfen und zu bescheiden. [2] Danach konnten auch Einzelne sich unter gewissen Voraussetzungen an die Provinziallandtage wenden. [3] Dieser Zustand erfuhr eine empfindliche Beschränkung durch das Patent vom 3.2.1847, das jegliche Petitionen an den Vereinigten Landtag durch die Bestimmung des § 20 unmöglich machte: "Bitten und Beschwerden dürfen bei dem Vereinigten Landtag von Anderen als von Mitgliedern desselben weder angebracht noch zugelassen werden." Damit war dem einzelnen

---

Anm. 1) Loening, aaO S.15 f.; Rosegger, aaO S.108

2) Rosegger, aaO S.127

3) Anschütz, PrVerfUrk, Komm., 1912, S.542; Bornhak, aaO S. 410

Staatsbürger, mithin auch den Personenvereinigungen[1], jegliches Recht genommen, Eingaben an den Vereinigten Landtag oder an den Vereinigten Ständischen Ausschuss zu richten. Das Verbot betraf sowohl Bitten im individuellen und solche im öffentlichen Interesse. Auch dem Landtag wurde durch das Reglement das Anbringen von Bitten und Beschwerden bei der preussischen Regierung - scil. beim König - derart erschwert, dass daraus deutlich die Absicht abzulesen war, Petitionen jeder Art möglichst zu unterbinden. Die Gründe für diese einschneidenden Beschränkungen sind wohl darin zu suchen, dass der preussische Gesetzgeber die Annahme von Petitionen der Untertanen für unvereinbar hielt mit dem Begriff der Stände, wie er in Preussen verstanden wurde, nämlich als nur beratende Institutionen: "Sie haben nur in den Fällen Rat zu geben, in denen sie vom Fürsten gefragt werden. Zu diesen Fällen kann aber nicht jede Petition eines einzelnen gehören, da die Regierung sich schon für erleuchtet genug halten wird, selbst über einen solchen Fall zu urteilen."[2]

3.) Die Entwicklung nach 1848. Die Bewegungen des Jahres 1848 führten unter Betonung des Wertes unverletzlicher Grundrechte zur Aufhebung der bisherigen Beschränkungen des Petitionsrechts.
Das Petitionsrecht gewann durch die Aufhebung aller Einschränkungen - beispielsweise in Hessen - die formelle verfassungsmässige Anerkennung, der Grundsatz der Petitionsfreiheit formelle Gesetzeskraft.[3] Auch in den Staaten, deren Verfassungen bisher zum Petitionsrecht keine Stellung genommen hatten, kam es zu Kodifikationen, teilweise allerdings erst 1850

Anm. 1) Unklar, aber sinngemäss ebenso von Mohl, Beiträge zur Lehre vom Petitionsrecht, S. 249

2) von Mohl, ebenda, S. 252, der diese Konsequenz allerdings nicht billigt. S.a. Wagner, aaO S. 41

3) Meyer - Anschütz, Lehrbuch des Deutschen Staatsrechts, 1905, S. 817; ausführlich van Calker, aaO S. 390 ff.

und später. Eine weitere Folge war, dass den Ständen mancher Länder die Gesetzesinitiative ausdrücklich zugestanden wurde, so dass das Petitionsrecht der Stände die Initiative nicht mehr länger zu ersetzen brauchte.[1] Als herausragende und gleichzeitig typische Beispiele für die Gestaltung des Petitionsrechts nach 1848 dürfen die Frankfurter Reichsverfassung vom 28.3.1849 und die preussische Verfassung vom 31.1. 1850 angesehen werden; beide sind auf das Vorbild der belgischen Verfassung von 1831 zurückzuführen[2] und beide bestätigen das Petitionsrecht der Bürger ausdrücklich.

a) Artikel 159 der Frankfurter Reichsverfassung hatte in Art. 4 des Entwurfs eines deutschen Reichsgrundgesetzes von 1848 einen Vorläufer. Wie dort war auch in Art. 159 der Frankfurter Verfassung das Petitionsrecht unter den "Grundrechten des deutschen Volkes" aufgeführt:

> "Jeder Deutsche hat das Recht, sich mit Bitten und Beschwerden schriftlich an die Behörden, an die Volksvertretungen und an den Reichstag zu wenden. Dieses Recht kann sowohl von Einzelnen als von Korporationen und von mehreren im Vereine ausgeübt werden; beim Heer und der Kriegsflotte jedoch nur in der Weise, wie es die Disziplinarvorschriften bestimmen."

Dieser Entwurf wie auch die nachfolgenden verschiedenen Verfassungskonzeptionen fanden keine allgemeine Billigung und traten nie in Kraft, übten aber einen nachhaltigen Einfluss auf spätere Kodifikationen in den deutschen Einzelstaaten wie auch auf die Reichsverfassung von 1871 aus.[3]

b) Die preussische Verfassung vom 31.1.1850 übernahm die Regelung der oktroyierten Verfassung vom 5.12.1848 und bestimmte in Art. 32:

> "Das Petitionsrecht steht allen Preussen zu. Petitionen unter einem Gesamtnamen sind nur Behörden und Corporationen gestattet."

Damit war vor allem zum Ausdruck gebracht worden, dass entgegen dem Patent von 1847 Petitionen nunmehr unbeschränkt auch an den Landtag ge-

---

Anm. 1) Diese Bewegung verlief allerdings schon ab 1851 wieder rückläufig, siehe Rosegger, aaO S. 119 mit Nachweisen im einzelnen

2) Art. 21 constitution belge: "Chacun a le droit d'adresser aux autoritées constituées des pétitions signées par une ou plusieurs personnes. Les autoritées constituées ont seules le droit d'adresser des pétitions en nom collectif."

3) Ebenso Rosegger, aaO S. 114

gebracht werden konnten; diese Möglichkeit war für Preussen neu.[1] Das Petitionsrecht bestand nun in der ungehinderten Möglichkeit, Bitten im weitesten Sinn - Gesuche, Vorstellungen, Anträge und Beschwerden - an alle Organe des Staates - König, Landtag, Staatsbehörden und Selbstverwaltungskörper - richten zu können, ohne dabei gegenständlichen Beschränkungen unterworfen zu werden.

Eine ausdrückliche Anerkennung von Kollektivpetitionen wie im belgischen und Frankfurter Vorbild fehlt in der preussischen Verfassungsurkunde, doch waren unbestritten auch gemeinschaftliche Eingaben mehrerer Petenten zulässig,[2] auch die Beschränkung des Petitionierens unter einem Gesamtnamen auf Behörden und Korporationen erlangte kaum praktische Bedeutung.[3] Ergänzt wurde Art. 32 der Verfassungsurkunde durch Art. 81, der die persönliche Überreichung von Petitionen an die Kammern untersagt; ausserdem wird den Kammern das Recht eingeräumt, die an sie gerichteten Schriften an die Minister zu überweisen und von diesen Auskunft über eingehende Beschwerden zu verlangen.[4]

c) Die Reichsverfassung von 1871 gab schliesslich Anlass zu Erörterungen über die Rechtsnatur des Petitionsrechts. Im Gegensatz zur preussischen Verfassung wurde das Petitionsrecht des Einzelnen nicht mehr ausdrücklich erwähnt, sondern lediglich ein Recht des Reichstags statuiert, Petitionen anzunehmen und weiterzureichen, Art. 23:[5]

> "Der Reichstag hat das Recht, innerhalb der Kompetenz des Reiches Gesetze vorzuschlagen und an ihn gerichtete Petitionen dem Bundesrate bzw. Reichskanzler zu überweisen."

Es kann in diesem Zusammenhang dahingestellt bleiben, ob sich für den

---

Anm. 1) So mit Recht Anschütz, PrVerfUrk, Komm., Seite 543

2) Hatschek, aaO S. 241; Wagner, aaO S. 41

3) "Wenn eine Petition der Einwohner von Schilda oder des Vereins Frauenwohl bei einer Behörde oder einem Hause des Landtags einginge, so wäre sie eben da," Bornhak, aaO S. 412; s. a. Loening, aaO S. 17

4) Zur Petitionspraxis des pr. Landtags Loening, aaO, passim

5) Übereinst. mit der Verf. des Nordd. Bundes

einzelnen Staatsbürger hieraus ein subjektives Recht oder ein nur "natürliches" Recht zur Einreichung von Petitionen ableiten liess; die Befugnis, Petitionen an den Reichstag zu richten, wurde von keiner der entgegenstehenden Auffassungen jemals in Frage gestellt. Unabhängig davon, ob sich aus Artikel 23 eine Pflicht des Reichstags ergab, Petitionen anzunehmen, legte sich der Reichstag in seiner Geschäftsordnung eine Selbstbindung auf, die im Streit um diese Frage wohl des öfteren übergangen wurde. Aus den Bestimmungen der Geschäftsordnung ist ersichtlich, dass der Reichstag gewillt war, die eingehenden Petitionen anzunehmen und zu behandeln. Ein Bescheid musste dem Absender in jedem Falle erteilt werden.[1)]

B. Das Petitionsrecht in den deutschen Verfassungen des zwanzigsten Jahrhunderts

I. Die Zeit bis 1945

1.) Die Weimarer Reichsverfassung. Die sogenannte Weimarer Reichsverfassung vom 11.8.1919 hatte das Petitionsrecht des einzelnen Staatsbürgers ausdrücklich anerkannt und dessen Wesen bereits durch den Wortlaut des Art. 126 scharf umschrieben:

> "Jeder Deutsche hat das Recht, sich schriftlich mit Bitten und Beschwerden an die zuständige Behörde oder an die Volksvertretung zu wenden. Dieses Recht kann sowohl von Einzelnen als auch von mehreren gemeinsam ausgeübt werden."

Gegenüber der Reichsverfassung von 1871 war die Natur des Petitionsrechts als Grundrecht sowohl durch den Wortlaut wie durch die Stellung des

---

Anm. 1) § 28 GeschO, am Ende. Zu weitgehend daher Donsberger, aaO S. 161. - Zur Praxis des Deutschen Reichstags ausführlich insbesondere Wagner, aaO S. 130 ff. und Giese, Die Grundrechte, 1905, S. 123

Art. 126 im System der Verfassung unterstrichen worden.[1] Diese formelle Anerkennung als Grundrecht brachte zwar nach der Auffassung Hatscheks[2] und anderer keine Änderung des bestehenden Rechtszustandes, da sie bereits in dem Petitionsrecht des Art. 23 der Reichsverfassung von 1871 ein Grundrecht des Individuums erblickten. Immerhin darf nicht übersehen werden, dass gerade diese Anschauung nicht Allgemeingut der Staatsrechtslehre war - worauf im einzelnen noch einzugehen ist -, so dass Art. 126 WRV nicht nur "äusserlich neu"[3] war.

Die Beschränkung auf Deutsche war in der Praxis umstritten.[4] Ausdrücklich gestattet wird hingegen das Einbringen von Petitionen durch Personenmehrheiten, die sich nunmehr uneingeschränkt auch eines Gesamtnamens bedienen konnten.[5] Für Soldaten wurden die Grundrechte und damit auch das Petitionsrecht durch § 36 des Reichswehrgesetzes vom 23.3.1921[6] beschränkt.

2.) Der nationalsozialistische Staat. Im nationalsozialistischen Staat hatte das Petitionsrecht wie fast alle Grundrechte seine Bedeutung verloren. Petitionen an die Behörden wurden zwar teilweise erledigt und auch beschieden, andererseits aber wie im absolutistischen Staat - eine überaus kon-

---

Anm. 1) Vgl. Hüfner, Petitionsrecht in Nipperdey, Grundrechte, Band 2, 1930, S. 177, der besonders darauf hinweist, dass im Verfassungsausschuss der Deutschen Nationalversammlung der Wortlaut des Art. 126 ohne Aussprache angenommen wurde.

2) AaO S. 242

3) Hatschek, ebenda, S. 243

4) Wie auch bereits die Regelung der pr. Verf., die in Art. 32 das Petitionsrecht auf Preussen beschränkt hatte. Im einzelnen hierzu s. 5. Kapitel, A, II, 1

5) Im Gegensatz zu Art. 32 PrVerfUrk. Noch die österreichische Verfassung von 1934 bestimmte in Art. 25, dass unter einem Gesamtnamen nur juristische Personen oder gesetzlich anerkannte Personenvereinigungen petitionieren durften.

6) RGBl. S. 329

sequente Folge! - als unerwünschte Einmischung angesehen. Von einem Recht konnte jedenfalls nicht mehr die Rede sein. [1)]

II. Das Petitionsrecht in den Verfassungen nach 1945

1.) Die Länderverfassungen. In die nach dem zweiten Weltkrieg zunächst entstehenden Verfassungen der deutschen Länder wurde neben den anderen Grundrechten auch das Petitionsrecht wieder aufgenommen. So gewährte die württemberg-badische Verfassung von 1945 in Art. 13 jedermann das Recht, sich an die zuständige Behörde oder schriftlich an die Volksvertretung zu wenden, um eine Prüfung von Fragen zu veranlassen, die das Interesse des einzelnen oder der Gesamtheit angehen"[2)]. Ohne dergestalt auf den Inhalt der Petitionen einzugehen, bestimmte die Verfassung von Rheinland-Pfalz (1947) in Art. 11: "Jedermann hat das Recht, sich mit Eingaben an die Behörden oder an die Volksvertretung zu wenden." Ausführlicher ist die Regelung der hessischen Verfassung (1946) in Art. 16, wo ausdrücklich auch Personenmehrheiten genannt werden, die "Anträge oder Beschwerden" an die zuständigen Behörden oder an die Volksvertretung richten können. Die bayerische Verfassung (1946) beschränkt schriftliche Bitten und Beschwerden auf Bewohner Bayerns, Art. 115, während Württemberg-Hohenzollern (1947) dieses Recht in Art. 11 "allen Staatsangehörigen" gewährleistet. Die in den Jahren 1946 und 1947 entstandenen Verfassungen der Länder des sowjetischen Besatzungsgebiets erlaubten es "jedem"[3)] oder "jedem Bürger"[4)], Eingaben an die Volksvertretungen und an die Regierung oder "an den Landtag und an alle Volksvertretungen"[5)] zu richten.

Anm. 1) So auch Albertz, VerhBT 1. Wahlp., S. 8576

2) Gleichlautend Art. 20 der badischen Verfassung von 1947

3) Verf. der Mark Brandenburg, Art. 2 Abs. III

4) Verfassungen von Sachsen (Art. 11 Abs. II), Mecklenburg-Vorpommern (Art. 10 Abs. II), Sachsen-Anhalt (Art. 11 Satz 3), Thüringen (Art. 3 Abs. IV)

5) Verf. von Thüringen, aaO

2.) Das Bonner Grundgesetz. Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland brachte in Art. 17 keine wesentliche Neuerung gegenüber Art. 126 WRV und dem seit der Frankfurter Reichsverfassung in den deutschen Verfassungen mit geringen Abweichungen üblichen Wortlaut.[1] Die Aufnahme des Petitionsrechts in den Katalog der Grundrechte ging allerdings nicht so glatt vonstatten, wie dies bei der Schaffung des Art. 126 der Weimarer Verfassung der Fall gewesen war.[2]

a) Der Entwurf des Herrenchiemseer Verfassungskonvents (1948) sah das Petitionsrecht in Artikel 10 vor:

> "Jeder hat das Recht, sich schriftlich mit Anträgen oder Beschwerden an die Behörden oder an die gesetzgebenden Körperschaften zu wenden."

Im Grundsatzausschuss des Parlamentarischen Rats gelangte das Petitionsrecht, nunmehr als Art. 16, zu der Fassung:

> "Jeder hat das Recht, einzeln oder in Gemeinschaft mit anderen sich mit Bitten oder Beschwerden an die zuständigen Stellen, insbesondere an die Volksvertretung zu wenden."

Es ist auffallend, dass beim Zustandekommen des Art. 17 GG der Gedanke, sich mit Hilfe dieses Artikels an übernationale Stellen wenden zu können, eine erhebliche Rolle gespielt hat. So wurde bei der Beratung der zuletzt zitierten Fassung im Unterausschuss die Erwägung angestellt, ein Petitionsrecht auch gegenüber den Vereinten Nationen ausdrücklich zu statuieren. Aus Gründen der Zweckmässigkeit wurde davon abgesehen, da man erkannte, dass ein solches Petitionsrecht aller Staatsbürger aller Länder nach dem Verfahrensrecht der UNO praktisch unwirksam bleiben müsste.[3] Auch bei der Wahl des Begriffs "zuständige Stelle" hatte der Gedanke eine massgebliche Rolle gespielt, dass der Begriff "Stelle" im Gegensatz zu dem Wort "Behörde"

Anm. 1) BonnerKomm., Erl. I zu Art. 17 GG

2) vgl. S. 50 Anm. 1

3) Stenografische Protokolle des Grundsatzausschusses, S. 38 ff.

des Herrenchiemseer Entwurfs auch internationale Stellen umfasse. Nach weiteren Erwägungen darüber, ob die "Volksvertretung" von dem Begriff "Stelle" umfasst werde,[1] erhielt Art. 16 schliesslich die Fassung

> "Jeder hat das Recht, sich einzeln oder in Gemeinschaft mit anderen schriftlich mit Bitten oder Beschwerden an die zuständigen Stellen sowie an die Volksvertretung zu wenden."

Der Allgemeine Redaktionsausschuss lehnte die Aufnahme des Petitionsartikels in die Grundgesetzfassung vom 16.11.1948 ab mit der Begründung, diese Bestimmung sei nicht mehr erforderlich. Es wurde die Auffassung vertreten, dass die Bedeutung des Petitionsrechts überwunden sei; die Bestimmung sei antiquiert und deshalb entbehrlich.[2] Der Streichungsantrag des Allgemeinen Redaktionsausschusses fand jedoch im Grundsatzausschuss keine Mehrheit. Zur Begründung der Aktualität des Petitionsrechts erklärte der Abgeordnete von Mangoldt, man wolle damit die Möglichkeit offen lassen, sich an die Welt, nämlich an die Vereinten Nationen wenden zu können.[3] Der Grundsatzausschuss behielt demgemäss die Bestimmung über das Petitionsrecht, jetzt als Art. 20, bei.

In der ersten Lesung des Hauptausschusses[4] wurde Art. 20 ohne Debatte angenommen. Während der zweiten Lesung beantragte der kommunistische Abgeordnete Renner, zusätzlich für einzelne Bürger oder Gruppen das Recht festzulegen, ihr Anliegen vor dem Parlament persönlich vorzubringen, fand jedoch keine Unterstützung.[5] Abgesehen von redaktionellen Änderungen wurde die Fassung des Grundsatzausschusses auch in der dritten und

---

Anm. 1) Dies wurde verneint und deshalb das Wort "insbesondere" gegen das Wort "sowie", später gegen "und" ausgewechselt

2) Vgl. Matz (Entstehungsgeschichte der Artikel des Grundgesetzes, von Doemming-Füsslein-Matz, JöR, neue Folge Bd. 1) Seite 171

3) Schriftl. Bericht zum Entwurf des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland, Parlamentarischer Rat, Drs. 850, 854, S. 12

4) Verh. des Hauptausschusses, Stenogr., S. 218

5) ebenda, S. 588

vierten[1] Lesung des Hauptausschusses angenommen und nach der Ziffernänderung auch im Plenum des Parlamentarischen Rats nicht mehr abgeändert.[2]

b) Für das Verhältnis des Art. 17 GG zu den einschlägigen Bestimmungen der Länderverfassungen ist Art. 31 GG massgebend; soweit landesrechtliche Verfassungsbestimmungen in Widerspruch zu Art. 17 stehen, hat das Grundgesetz den Vorrang. Übereinstimmende Vorschriften bleiben gemäss Art. 142 GG in Kraft. Soweit eine Landesverfassung eine weitergehende Petitionsberechtigung gewährt als das Grundgesetz, bleibt die weitergehende Bestimmung in Kraft.[3] Die baden-württembergische Verfassung von 1953 hat in Art. 2 Abs. I die Grundrechte des Grundgesetzes, somit auch das Petitionsrecht, zu Bestandteilen der Landesverfassung erklärt; damit ist Art. 17 GG in Baden-Württemberg auch unmittelbar geltendes Landesverfassungsrecht.

3.) Die Verfassung der "Deutschen Demokratischen Republik." Die sogenannte Deutsche Demokratische Republik regelt das Petitionsrecht in Art. 3 Abs. IV der Verfassung von 1949:

> "Jeder Bürger hat das Recht, Eingaben an die Volksvertretung zu richten."

Sie folgt damit im wesentlichen dem Wortlaut der früheren sowjetzonalen Landesverfassungen.[4] Das Verhältnis zwischen Länder- und Republikverfassung hat für die "DDR" keine Bedeutung mehr, nachdem die Länder der sowjetisch besetzten Zone 1952 aufgelöst wurden und damit auch die oben zitierten Länderverfassungen ausser Kraft traten.

Anm. 1) ebenda, S. 619, 748

2) Ausführlich zur Entstehungsgeschichte Matz, aaO S. 169/171; s. a. Mattern, aaO S. 625

3) Das ist nicht unbestritten. Vgl. hierzu Hamann, Komm. S. 211; Bonnerkomm. Erl. II 2c zu Art. 31 GG; BayVerfGH, Verwaltungsrechtsprechung, Bd. 2 Seite 396; Ausführlich Maunz-Dürig, Komm., Art. 31, Randnr. 14 mit weiteren Hinweisen

4) S. o. Seite 51

Zweiter Abschnitt

Der Inhalt und die Rechtsnatur des Petitionsrechts

Drittes Kapitel: Der Inhalt des Petitionsrechts

A. Begriff der Petitionen und des Petitionsrechts

I. Der historische Begriff

1.) Petitionsrecht als Recht des Parlaments und des Einzelnen. Die geschichtliche Entwicklung des Petitionsrechts zeigt, dass der Begriff der Petition wie der des Petitionsrechts verschiedenen Bedeutungen gerecht zu werden hatte. Als Petitionsrecht wurde bezeichnet:

a) die Gesamtheit aller Befugnisse, die den Petenten - einzelnen oder Gruppen - gegenüber den Behörden, der Regierung, dem Regenten oder aber gegenüber der Volksvertretung zustehen;

b) die Rechte der angesprochenen Volksvertretung gegenüber der Regierung und den Exekutivorganen auf Überweisung der Eingaben;

c) das eigenständige Recht der Volksvertretungen, Anträge, Wünsche und Beschwerden an die Regierung oder den Monarchen zu richten.

Für eine Begriffsbestimmung des heutigen Petitionsrechts muss das eigenständige Petitionsrecht der Volksvertretungen (c) ausgeschieden werden; es wird vom geltenden Begriff des Petitionsrechts nicht mehr umfasst. Seine Bedeutung hatte dieses Recht der Stände und Kammern insbesondere in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts, als es die Gesetzesinitiative der Volks-

vertretungen zu ersetzen hatte.[1] Wenn die Kammern eine Gesetzesvorlage wünschten, waren sie gezwungen, den Monarchen um Einbringung der Vorlage zu bitten. Ein solches Bittrecht hat bei der demgegenüber erstarkten Position der Parlamente im neueren Verfassungsrecht seine Bedeutung zugunsten des parlamentarischen Initiativ- und Interpellationsrechts verloren. Die neueren Verfassungen vermeiden es aus diesem Grund, von einem eigenen Petitionsrecht der Volksvertretung zu sprechen.[2]

Die beiden verbleibenden Erscheinungsformen (a, b) des Petitionsrechts werden im wissenschaftlichen Sprachgebrauch kaum geschieden. Die ältere Staatsrechtsliteratur vor allem erfasste sowohl die Befugnisse der Einzelnen gegenüber den obrigkeitlichen Adressaten wie auch das Recht der Volksvertretung, die bei ihr eingegangenen Petitionen der Regierung zu überweisen, als Petitionsrecht. Entsprechend der jeweiligen Auffassung von der rechtlichen Natur des Petitionsrechts wurde dabei der Akzent teilweise auf das sogenannte "Petitionseinbringungsrecht"[3], teilweise auf das sogenannte "Petitionsüberweisungsrecht"[4] des Parlaments gelegt, soweit überhaupt differenziert wurde: der Ausdruck "Petitionsrecht" dient bald zur Bezeichnung der Rechte des Einzelnen, bald zur Bezeichnung des Rechts der Volksversammlung.[5]

Anm. 1) vgl. oben S. 47

2) So schon für die PrVerfUrk und die Reichsverfassung von 1871 Bornhak, aaO S. 423; s. a. van Calker aaO S. 367; Rosegger, aaO S. 118 f., 182 Anm. 1; ein "Petitionsrecht des Landtags" erwähnt jedoch noch Meyer-Anschütz, aaO S. 298 f.

3) Bezeichnung von van Calker aaO S. 414

4) Vgl. van Calker, ebenda

5) Darüber beklagt sich bereits van Calker, aaO S. 414

2.) Überweisungsrecht. Bezeichnend für die Herausstellung des von ihm so benannten Überweisungsrechts ist die Auffassung Labands,[1] den staatsrechtlichen Inhalt des Petitionsrechts bilde nicht die Befugnis des Einzelnen, sich an den Reichstag mit einer Bitte wenden zu können, sondern die Befugnis des Reichstags zur Überweisung der an ihn gerichteten Petitionen. In wörtlicher Anlehnung daran sieht auch Wagner[2] im Petitionsüberweisungsrecht den eigentlichen Inhalt des Petitionsrechts. Diese einseitige Betonung der parlamentarischen Rechte gegenüber der Regierung fand ihre Stütze in Art. 23 der Reichsverfassung von 1871, wo expressis verbis nur dieses Recht zur Annahme und Überweisung von Eingaben genannt war.[3]

3.) Individualrecht. Andererseits wird vielfach der Begriff des Petitionsrechts ausschliesslich mit dem Recht des Einzelnen verknüpft, sich an die Volksvertretung und an die Behörden wenden zu können, ohne hierbei das Recht des Parlaments zur Annahme und Überweisung der Eingaben besonders herauszustellen. Insbesondere die am Grundrechtscharakter des Petitionsrechts ausgerichtete neuere Literatur verwendet den Begriff nur für das Recht der bittenden und beschwerdeführenden Staatsbürger. Das Überweisungsrecht erscheint nicht mehr als der "einheitliche Begriff", als der "in sich geschlossene Komplex zusammengehöriger Rechte", wie ihn insbesondere

---

Anm. 1) AaO S. 305 .; ähnlich in Staatsrecht des Deutschen Reiches, Band 1, 1911, Seite 74

2) AaO S. 43

3) S. oben S. 48. Bezeichnend die Frage von Hatschek, aaO S. 241: ".. gibt es neben diesem Recht des Reichstags zur Überweisung noch ein Recht des Individuums?", die er (S. 242) beantwortet: "(In Art. 23) steckt also zweierlei, 1) das Recht des Einzelnen zu petitionieren, 2) das Recht des Reichstags, die an ihn gerichteten Petitionen der Reichsregierung zu überweisen."

van Calker[1] dem Petitionseinbringungsrecht als gleichartigen Komplex gegenüberstellte.

Aus der Tatsache, dass das Überweisungsrecht des angerufenen Parlaments gegenüber der Regierung nicht mehr ausdrücklich als solches bezeichnet wird, darf allerdings nicht der Schluss gezogen werden, dass es seine Bedeutung verloren hätte; es wird lediglich nicht mehr als "Petitionsrecht des Parlaments" dem "Petitionsrecht des Bürgers" konfrontiert. Bei den noch anzustellenden Untersuchungen über die Rechtsnatur des Petitionsrechts wird sich zeigen, dass die Differenzierung zwischen Petitionseinbringungs- und Überweisungsrecht ihre Bedeutung nicht nur in einem funktionellen Nebeneinander, sondern auch in einem rangmässigen Nacheinander hatte, wobei je nach der vertretenen Auffassung dem Überweisungs- oder Einbringungsrecht der höhere Rang eingeräumt wurde.[2]

II. Der Begriff der Petition im geltenden Recht

1.) Die neueren Verfassungsbestimmungen über das Petitionsrecht vermeiden den Begriff "Petition"[3]. So verwendet Art. 17 GG in Übereinstimmung mit Art. 126 WRV die Worte "Bitten und Beschwerden", nachdem der Herrenchiemseer Verfassungsentwurf "Anträge oder Beschwerden" vorgesehen hatte. Andere Verfassungen gewährleisten das Recht zu "Eingaben", wie etwa Art. 11 der Verfassung von Rheinland-Pfalz und Art. 3 der Verfassung der "DDR". Am umfangreichsten umschrieb das Allgemeine Landrecht (II, 20, § 156) den Begriff der Petition:

"Zweifel, Einwendungen und Bedenklichkeiten gegen Gesetze und andere Anordnungen im Staate..., Bemerkungen und Vorschläge über Mängel und Verbesserungen...". Dem entspricht die Definition Welckers[4], der unter

---

Anm. 1) AaO S. 414 f.

2) S. im einzelnen 4. Kapitel, A

3) Den Ausdruck verwenden noch Art. 23 der Verfassung von 1871 und Art. 32 PrVerfUrk; vgl. auch Bachof, aaO S. 77

4) AaO S. 444

Petitionen "dem weiteren Wortsinne nach jedes Begehren, jede Bitte, jeden Antrag" verstanden wissen wollte.

2.) Alle diese unter den Begriff der Petition fallenden Bezeichnungen können für sich keine scharfe Abgrenzung beanspruchen. Dies gilt auch für die "Bitten und Beschwerden" des Art. 17 GG. Eine rechtliche Unterscheidung innerhalb dieses Begriffspaars ist nicht in jedem Falle zuverlässig möglich, für die Wertung der Petition aber auch nicht erforderlich. [1] Vielmehr überschneiden sich beide Begriffe: beide haben ein Vorbringen zum Inhalt, mit dem der Absender eine Forderung, einen Antrag, eine Anregung, ein Gesuch zum Ausdruck bringt.

Dies geht bereits aus dem Begriff der Bitte hervor, der ein Begehren zum Inhalt hat; ebenso gehört es zum Begriff der Beschwerde, dass der belastende Umstand und die auf die Beseitigung der Belastung gerichtete Willensäusserung ersichtlich sind. [2] Mit anderen Worten: der Bitte wie der Beschwerde ist ein Zweck immanent. Man bittet um etwas und beschwert sich über etwas, damit Abhilfe geschaffen oder der Anlass der Beschwerde beseitigt werde. Erforderliches Begriffsmerkmal der Petition ist daher ein substantiiertes petitum im ursprünglichen Wortsinn des Verlangens, Beantragens, Forderns. Die Eingabe muss ein Verlangen nach Abhilfe oder Tätigwerden erkennen lassen, zumindest die Erwartung, dass die angesprochene Stelle sich einschalte und mit der Angelegenheit befasse. [3] Eindeutig hatte dies die württembergisch-badische Verfassung von 1946 mit der Formulierung "..um eine Prüfung von Fragen zu veranlassen.." zum Ausdruck gebracht.

Anm. 1) So bereits Giese, Die Verfassung des Deutschen Reichs, 1931, S. 270; Gebhard, Handkomm. zur Verf. des Deutschen Reichs, 1932, S. 482 und Stier-Somlo, Deutsches Reichs- und Landesstaatsrecht, Bd. 1, 1924, S. 474; ebenso Mattern, aaO S. 630 und von Mangoldt-Klein, aaO S. 509

2) Hüfner, aaO S. 177; Bonner Komm., Erl. II, 2a zu Art. 17 GG

3) Vgl. von Mangoldt-Klein, aaO S. 510; siehe auch schon von Mohl, aaO S. 229

Eine blosse Mitteilung, aus der ein petitum nicht zu ersehen ist, braucht daher nicht als Petition behandelt zu werden; ebensowenig Belehrungen, Vorwürfe und Lobsprüche.[1)]

Fraglich wird der Begriff der Petition bei Bitten um Auskunft, die bei Behörden oder Volksvertretungen vorgetragen werden. Bei enger Auslegung des Petitionsbegriffs müsste solchen Auskunftsersuchen die Qualifikation als Bitte im Sinne des Art. 17 GG abgesprochen werden.[2)] Diese Einschränkung ist jedoch nicht in jedem Falle erforderlich. Bitten um Auskunft enthalten zumindest eine Anregung der um Auskunft ersuchten Stellen zur Beantwortung bestimmter Fragen und entbehren deshalb nicht schon begrifflich des Petitionscharakters.[3)] Diese Auffassung hat sich auch die Praxis weitgehend zu eigen gemacht; so pflegte der Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages Bitten um Auskunft bis vor kurzem regelmässig zu entsprechen.[4)]

Die Petition braucht als solche nicht eindeutig erkennbar zu sein; sie braucht auch nicht als Bitte, Antrag oder Beschwerde gekennzeichnet zu sein. Eine falsche Bezeichnung darf dem Absender nicht zum Schaden gereichen, vielmehr ist jede Eingabe vom Adressaten nicht dem Wortlaut, sondern dem Sinne nach zu würdigen.[5)] Wenn bei der hierzu möglicherweise notwendig

---

Anm. 1) Vgl. Welcker, aaO S. 444: "Dadurch, dass sie etwas verlangt, unterscheidet sie (die Petition) sich von der blossen Adresse als solcher, welche nur Ansichten und Gesinnungen ausdrückt."

2) Diese Konsequenz wird im Schrifttum auch vertreten von Mattern, aaO S. 630; Wernicke in Bonner Komm., Anm. II 2a zu Art. 17 GG und von Mangoldt-Klein, aaO S. 510

3) Ebenso Hamann, Grundgesetz, Komm., 1956, Seite 163

4) Vgl. Albertz, VerhBT 1. Wahlp. S. 8578. Inzwischen hat sich der Bundestag allerdings genötigt gesehen, Anfragen und Auskunftsersuchen, "die offensichtlich keine Petitionen i. S. des Art. 17 GG darstellen, von der sachlichen Prüfung und Behandlung auszuschliessen" und nach entspr. Unterrichtung der Einsender zu den Akten zu nehmen vgl. Funk, VerhBT 3. Wahlp., S. 3537

5) Hierbei sind nötigenfalls die allgemeinen Rechtsgrundsätze des Bürgerlichen Rechts über die Willenserklärungen heranzuziehen, insbes. § 133 BGB; s. Hüfner, aaO S. 177; Bonner Komm., Erl. I 2a zu Art. 17 GG u. a.

werdenden Auslegung der Begriff der Bitten und Beschwerden im weitesten Sinne verstanden wird, so ist dies zu begrüssen. Die grosszügige Handhabung des Petitionsbegriffs bringt jedoch die Gefahr einer Verwässerung des Petitionsrechts überhaupt mit sich. So erscheint es zwar im Interesse eines volksnahen Parlaments begrüssenswert, wenn der Petitionsausschuss des Bundestages unter Bitten und Beschwerden zunächst alles verstanden wissen wollte, "was ein Aussenstehender an den Deutschen Bundestag heranträgt."[1] Als Minimalvoraussetzung dürfte hierbei aber das Erfordernis eines petitums im oben aufgezeichneten Sinne nicht ausser Acht gelassen werden, wenn der Petitionsausschuss seiner eigentlichen Aufgabe gerecht werden soll.[2] Es entspricht dem Wesen der Petition, daß mit ihr etwas Bestimmtes verlangt wird.[3]

B. Grenzen des Petitionsbegriffs

Bei Berücksichtigung der genannten begrifflichen Mindestvoraussetzung eines petitums erübrigt sich die in der älteren Literatur gelegentlich erscheinende Aufgliederung in echte, unechte, eigentliche und uneigentliche Petitionen.[4] Wesentlich erscheint in diesem Zusammenhang lediglich die Frage, ob der Begriff der Petition, die nach Bornhak[5] nichts anderes ist "als die Anzeige bei der zuständigen Behörde, dass sich jemand in seiner Rechtsstellung oder seinen Interessen verletzt glaubt, mit der Bitte um Abhilfe" auch die verschiedenen Rechtsmittel und Beschwerdearten des geltenden Rechts einschliesst.

Anm. 1) Kahn, VerhBT 1. Wahlp., S. 10230

2) Hüfner, aaO S. 177, weist darauf hin, dass der Reichstag seit 1881 am Erfordernis eines petitums konsequent festgehalten hat. Der Petitionsausschuss des BT hat sich diese Auffassung inzwischen zu eigen gemacht, vgl. Funk, aaO S. 3573

3) Vgl. auch BVerfGE 2, 229, wo auf "bestimmte Anträge" Bezug genommen wird

4) Gegen eine solche Differenzierung auch Mattern, aaO S. 630 Anm. 30; Kahn, VerhBT 1. Wahlp., S. 10230

5) AaO S. 404

I. Ältere Auffassungen

Eine konsequente Unterscheidung von Beschwerden und Petitionen - letztere nur im Sinne von Bitten - vertrat bereits von Mohl. [1] Beschwerden sind demnach nur bei Rechtsverletzungen, nur bei der vorgesetzten Behörde und nur vom Belasteten einzulegen, während die Petition eine besondere Passivlegitimation nicht voraussetze. Dieser Abgrenzung wurde durch die spätere Verwaltungsgesetzgebung zumindest teilweise der Boden entzogen; für das Beschwerdeverfahren war schon nach den preussischen Verwaltungsgesetzen eine Rechtsverletzung nicht mehr allgemeine Verfahrensvoraussetzung, so dass dieses für Mohl entscheidende Merkmal entfiel. [2] Auch Hatschek [3] betont den Unterschied zwischen Aufsichtsbeschwerde und Petition, die in der Verfassung zwar nebeneinandergestellt, aber wesentlich verschieden seien. Hatschek sieht den tiefgreifenden Unterschied in der egozentrischen Natur der Aufsichtsbeschwerde, durch die der Einzelne das Ohr der Behörde für sein Interesse gewinnen wolle, während die Petition mehr, nämlich die öffentliche Meinung für sich in Anspruch nehmen wolle, wie diese im Parlament erscheine, um sie zu einem Handeln für das Sonderinteresse des petitionierenden Staatsbürgers anzuregen. Durch die Tatsache, dass das Parlament mit der Entgegennahme und Überweisung in erster Linie sein Parlamentsinteresse befriedige, unterscheide sich die Petition von der Aufsichtsbeschwerde innerhalb der administrativen Behördenorganisation. Die These des erstrangigen Parlamentsinteresses widerspricht jedoch dem Charakter des Petitionsrechts als Grundrecht des Einzelnen; damit entfällt aber auch die Gegenüberstellung der Petition - nach Hatschek Rechtsausübung des Parlaments - mit der Aufsichtsbeschwerde - nach Hatschek Rechtsausübung des Einzelnen. Zum andern aber übersieht diese

---

Anm. 1) AaO S. 224 ff.

2) S. Bornhak, aaO S. 404; Forsthoff, Lehrbuch des Verwaltungsrechts, 1958, S. 457; Hatschek, aaO S. 244; vgl. auch Neubauer, BayVBl. 59, 78

3) AaO S. 243 ff., auch in der 2. Aufl., S. 297

Auffassung die Existenz eines Petitionsrechts innerhalb der Exekutive. Hatscheks Ausführungen ist zu entnehmen, dass er zwar das Recht der Aufsichtsbeschwerde in Art. 126 WRV enthalten sieht, dieses Recht aber vom eigentlichen Petitionsrecht distanziert. Damit wird zu einer Klärung kaum beigetragen.

II. Der Begriff der Beschwerde im geltenden Petitionsrecht

Tatsächlich besteht über die Ausdehnung des in Art. 17 GG garantierten Beschwerderechts gegenüber den zuständigen Stellen weithin Unklarheit. Zwar herrscht insoweit Einigkeit, dass zwischen Bitten und Beschwerden i.S. des Art. 17 GG kaum scharf getrennt werden kann.[1] Andererseits sind jedoch die Versuche spärlich, nach aussen hin abzugrenzen, welche Beschwerden überhaupt von der Garantie des verfassungsmässigen Beschwerderechts gedeckt werden.

1.) Extensive Auslegung. Eine weite Auslegung des Beschwerdebegriffs, wie sie insbesondere Anschütz[2] für Art. 32 PrVerfUrk vertrat, verstand unter Petitionen alle durch das positive Recht gegebenen Rechts- und Interessenschutzmittel mit einziger Ausnahme der gerichtlichen Klage. Diese Auffassung taucht incidenter auch bei Gebhard[3] und Bühler[4] auf, während die übrige Literatur zu Art. 126 WRV die Frage offen liess. Ausdrücklich betont wiederum Nebinger[5], dass Art. 13 der württembergisch-badischen Verfassung von 1946 sowohl das Recht der Dienstaufsichtsbeschwerde wie auch das Recht, Verwaltungsakte mit der (förmlichen) Verwaltungsbeschwerde anzufechten, enthalte. Ebenso will auch von Mangoldt das Peti-

---

Anm. 1) Vgl. oben Seite 59

2) PrVerfUrk, Komm., S. 543

3) AaO, S. 482

4) Die subjekt.-öffentlichen Rechte, S. 160

5) Verf. Württ.-Baden, Komm., S. 37

tionsrecht des Art. 17 GG auf alle Arten von Beschwerden, so "u.a. auch auf Dienstaufsichtsbeschwerden und Verwaltungsbeschwerden" erstreckt wissen.[1]

2.) Restriktive Auslegung. Demgegenüber verlangte bereits Georg Jellinek[2] eine scharfe Abgrenzung der durch das Petitionsrecht garantierten Beschwerde von der Verwaltungsbeschwerde zum Zweck rechtlicher Anspruchsbefriedigung. Ebenso kommt Bornhak[3] (der Petitionen im Individualinteresse nur Bedeutung im Hinblick auf einen Anstoss der öffentlichen Meinung beimisst) zu einem rein subsidiären Charakter der Petition, soweit sie sich gegen individuelle Beeinträchtigungen richtet; darin sieht er einen Gegensatz zu den förmlichen Rechtsmitteln wie auch zur formlosen Verwaltungsbeschwerde. Zu demselben Ergebnis gelangen auch Gross[4] und (ihm folgend) von Mangoldt-Klein[5]; das Petitionsrecht ist nach ihrer Auffassung keineswegs ein Rechtsmittel oder auch nur ein Rechtsbehelf, sondern vergleichsweise ein Gnadenmittel. Damit werden konkludent die Rechtsbehelfe des Verwaltungsverfahrens aus dem Beschwerdebegriff des Art. 17 GG ausgeklammert. Am konsequentesten vertritt diese Auffassung Mattern,[6] der das Petitionsrecht i.S. des Art. 17 GG dem Recht der formlosen und förmlichen Beschwerde als Recht sui generis gegenüberstellt.

3.) Differenzierungsversuch. Eine Wortinterpretation des generell gehaltenen Beschwerdebegriffs in Art. 17 GG verspricht kein Resultat, das zu ei-

---

Anm. 1) Grundgesetz, Komm., 1. Aufl. (1953), S. 112; ebenso auch noch von Mangoldt-Klein, aaO S. 510, allerdings im Widerspruch zu den Ausführungen S. 506, s. unten Anm. 5)

2) System der subjekt. öffentl. Rechte, 1892, Seite 125

3) AaO S. 420 f.

4) Betrachtungen, DVBl. 1954, 324

5) AaO S. 506; vgl. o. Anm. 1

6) AaO S. 635

ner Abgrenzung führen könnte. Eine geschichtliche Deutung der "Beschwerden" stösst deshalb auf Schwierigkeiten, weil das frühere Verfassungsrecht, wie bereits angedeutet, mehrere Arten der Beschwerde kannte, die dem geltenden Recht nicht mehr entsprechen. Der Versuch einer inhaltlichen Bestimmung der in Art. 17 GG gewährleisteten Beschwerde im Bereich der Exekutive hat nach hier vertretener Auffassung zunächst die Unterscheidung zwischen den formellen und formlosen Rechtsmitteln und Rechtsbehelfen des Verwaltungsverfahrens zur Kenntnis zu nehmen. [1)]

a) Davon ausgehend ergeben sich Zweifel, ob die formellen Rechtsmittel vom Beschwerdebegriff des Art. 17 GG umfasst werden. Die förmlichen Rechtsmittel des Verwaltungsrechts fordern grundsätzlich eine Beschwer unter Beschränkung auf den rechtlich Beteiligten; sie sind an Fristen und Formen gebunden und legen die Beschwerdeinstanz von vornherein fest. Diese Voraussetzungen sind dem Petitionsrecht fremd. [2)] Der Widerspruch wurde dadurch auszugleichen versucht, dass man das förmliche Beschwerderecht zwar grundsätzlich dem Art. 17 GG unterordnete, die Ausgestaltung des Verfahrens jedoch dem Verwaltungsrecht überliess. [3)] Diese Erklärung ist unbefriedigend. Art. 17 GG enthält keinen Gesetzesvorbehalt, der eine einschränkende Regelung, wie sie die verfahrensrechtliche Ausgestaltung de facto mit sich bringt, rechtfertigen würde. Die förmliche Beschwerde wäre damit praktisch durch Art. 17 GG nur als formlose Beschwerde garantiert. [4)] Andererseits geht die förmliche Beschwerde weiter als das Recht aus Art. 17 GG, indem sie der angerufenen Instanz eine materielle Entscheidung abverlangt und dem

---

Anm. 1) Anders Mattern, aaO S. 635

2) Vgl. von Mangoldt-Klein, aaO S. 510; Mattern aaO S. 635; Hamann, Grundgesetz, Komm. S. 162; Süsterhenn-Schäfer, Komm. S. 113

3) von Mangoldt, aaO S. 112; Nebinger, Komm. S. 37

4) Ebenso Neubauer, BayVBl. 1959, 78

Beschwerdeführer Anspruch auf Bescheidung mit einem materiellen Ergebnis gewährt.[1] Die formellen Rechtsmittel der Verwaltungsverfahren sind daher aus dem von Art. 17 GG umspannten Begriff der "Beschwerden" auszuschliessen.[2]

Die gegenteilige Auffassung, wie sie von Mangoldt und Nebinger vertreten, würde die häufig gestellte Frage nach der Daseinsberechtigung des Petitionsrechts überflüssig machen. Die Notwendigkeit des Art. 17 GG wird vor allem unter Hinweis auf die Hypertrophie unseres Rechtsstaates bestritten, der dem Einzelnen ein Höchstmass an rechtsstaatlichem Schutz zukommen lasse. Wären die formellen Rechtsmittel des Verwaltungsverfahrens als Petitionen i.S. des Art. 17 GG anzusprechen, so dürfte die Notwendigkeit des Petitionsrechts zumindest dieser Rechtsschutzmittel wegen nicht in Frage gestellt werden, deren Existenzberechtigung von keiner Seite bestritten wird. Das Petitionsrecht setzt jedoch die formellen Rechtsmittel als gegeben voraus und gewährt dem Hilfs- und Schutzbedürfnis des Einzelnen neben dem formalen Beschwerderecht eine zusätzliche Möglichkeit der Rechts- und Interessenwahrung. Seiner Ausübung neben dem formellen Beschwerderecht steht deshalb nichts im Wege; insoweit ist Mattern[3] beizustimmen, dass das Petitionsrecht dem gesetzlich geregelten Beschwerderecht nicht nur subsidiär

---

Anm. 1) Bachof, aaO S. 76 und Zinn-Stein, Verf. des Landes Hessen, Komm. Bd. 1 1954, S. 139, sehen darin den wesentlichen Unterschied zur Beschwerde gegenüber der Petition, ebenso Fleiner - Giacometti, Schweiz. Bundesstaatsrecht, 1949, S. 389 f

2) Ebenso Neubauer, ZBR 1958, 304 Anm. 10 und BayVBl 1959, 78; Süsterhenn-Schäfer, aaO S. 113; Zinn-Stein, aaO S. 139

3) AaO S. 635

nachgeordnet ist. Daraus ergibt sich wiederum, dass auch dort, wo ein Rechtsmittel ergriffen werden kann, die Petition nicht ausgeschlossen ist.[1] Grundsätzlich kann mit einer Beschwerde i.S. des Art.17 GG auch gegen einen Verwaltungsakt angegangen werden. Im übrigen aber wird das förmliche Beschwerderecht durch das Petitionsrecht ergänzt; in dieser Funktion liegt auch seine Hauptbedeutung im Bereich der Exekutive. Der Beschwerdeführer wird sich regelmässig, solange dies möglich ist, der durchschlagsfähigen formellen Rechtsmittel bedienen. Erst wenn die Verwaltungsbeschwerde überhaupt nicht oder nicht mehr möglich ist, bietet das Petitionsrecht ein zusätzliches Mittel zur Geltendmachung der Beschwerde an. Auch eine von der Beschwerdebehörde als "endgültig" bezeichnete Entscheidung im formellen Beschwerdeverfahren steht daher der Ausübung des Petitionsrechts an eine höhere Behörde (oder an die Volksvertretung) nicht im Wege.[2]

b) Von den formellen Rechtsmitteln, die nicht als Petitionen i.S. des Art.17 GG zu gelten haben, sind die nicht formgebundenen Rechtsbehelfe, insbesondere Gegenvorstellung, formlose Beschwerde, Dienstaufsichtsbeschwerde, abzusetzen. Die formlosen Rechtsbehelfe, die fast durchweg einer gesetzlichen Regelung entbehren, sind als Petitionen i.S. des Art.17 GG zu bewerten.[3] Ausser von Mattern wurde diese Einordnung bisher nirgends in Frage gestellt. Trotzdem hat sich diese Erkenntnis nur schwer durchgesetzt und vor allem die notwendigen Konsequenzen vermissen lassen. Obwohl eine Erledigungs- und Bescheidungspflicht gegenüber den Absendern von Petitionen bereits vor und während der Weimarer Verfassung bejaht wurde, vertreten insbesondere

---

Anm. 1) Anders allerdings die (von Fleiner-Giacometti aaO S. 389 kritisierte) schweizerische Praxis; vgl. auch Donsberger, aaO S.161 bezügl. Petitionen an den bayerischen Landtag. Zurückhaltend auch Bachof, aaO S. 76 für den Fall, dass ein Rechtsschutzinteresse für die Bescheidung einer formlosen Beschwerde (Petition) fehlt. Für die Petition kommt es jedoch ebensowenig wie für ihre Bescheidung auf ein Rechtsschutzinteresse an

2) Gebhard, aaO S.482

3) S. insbes. Neubauer, ZBR 1957, 304; BayVBl.1959, 78; Blomeyer - Bartenstein - Närger, Die Dienstaufsichtsbeschwerde, 1950, passim, insbes. S. 12; konsequenterweise bezeichnen auch von Mangoldt, aaO S.112 und Nebinger, aaO S. 37 die formlosen Rechtsmittel als Petitionen. Siehe auch schon van Calker, aaO S. 360

die führenden Lehrbücher des Verwaltungsrechts von Forsthoff und Jellinek die Auffassung, es sei bei formlosen Beschwerden "nur eine Frage der internen Dienstregelung, ob die Behörde überhaupt verpflichtet ist, den Betroffenen zu bescheiden", [1] die Beschwerde könne einfach zu den Akten gelegt werden. [2] Diese auch in der Verwaltungspraxis weitverbreitete Auffassung lässt darauf schliessen, dass die systematische Eingliederung der formlosen Rechtsbehelfe unter den Beschwerdebegriff des Art. 17 GG noch weitgehend unerkannt ist. [3]

Gegen die hieraus entstehende Diskrepanz zwischen Verfassungsgebot und Verwaltungswirklichkeit (soweit die Behörden kraft Verfassung verpflichtet sind, Eingaben zu bescheiden) nahmen insbesondere Dürig [4] und Bachof [5], zuletzt Neubauer [6] Stellung. Das Recht auf Prüfung und Bescheidung einer Aufsichtsbeschwerde könne nicht mehr schlechthin und ohne Ausnahme versagt werden. Die gegenteilige Auffassung sei mit dem Beschwerderecht des Art. 17 GG nicht zu vereinbaren. Die begriffliche Scheidung zwischen förmlichen Rechtsmitteln (mit dem entspr. Anspruch auf Bescheidung mit einem bestimmten Ergebnis) und der formlosen Aufsichtsbeschwerde (mit dem rein formellen Anspruch auf Bescheidung schlecht hin) werde dadurch nicht berührt. [7] Damit unterstellt auch Bachof die formlose Beschwerde dem unmittelbaren Verfassungsgebot des Art. 17 GG.

Anm. 1) Forsthoff, aaO S. 478; vgl. auch Nebinger, Verwaltungsrecht, S. 335

2) Walter Jellinek, Verwaltungsrecht, S. 292. Zum Anspruch auf Bescheid s. u. 4. Kap. B II

3) Für die Beschwerde nach § 171 BBG s. u. 5. Kapitel, C II

4) AöR Band 81, Seite 140 Anm. 53

5) AaO S. 75 f

6) BayVBl 1959, 78

7) Bachof, ebenda; vgl. hierzu auch Fleiner - Giacometti, aaO S. 389 f.

Die Praxis wird sich mit der Vorstellung vertraut machen müssen, dass formlose Beschwerden durch Art. 17 GG gedeckt werden und auch dann beschieden werden müssen, wenn dies nicht im Gesetz oder in einer internen Dienstregelung vorgesehen ist.[1] Der Begriff der "Papierkorbbeschwerde" ist mit dem verfassungsmässig gewährleisteten Petitionsrecht nicht mehr in Einklang zu bringen.[2]

Die eingangs gestellte Frage nach dem Umfang des in Art. 17 GG verwendeten Beschwerdebegriffs ist zusammenfassend wie folgt zu beantworten: Alle formellen Rechtsmittel und Rechtsbehelfe sind nicht als Petitionen i.S. des Art. 17 GG zu betrachten; das Recht der Beschwerde nach Art. 17 GG besteht unabhängig neben und subsidiär zu den förmlichen Rechtsbehelfen der Verwaltung. Dagegen sind alle nicht formgebundenen Rechtsbehelfe im Bereich der Verwaltung Beschwerden i.S. des Art. 17 GG und unterliegen damit unmittelbar der Verfassungsgarantie des Art. 17 GG.

c) Unbestritten fällt auch die gerichtliche Klage nicht unter den Begriff der Petition. Die Klage war von den Verfassungen schon immer gesondert von den Beschwerden geschützt worden und erfuhr auch im Sprachgebrauch eine besondere Behandlung.[3] Die Ausübung des Petitionsrechts stellt kein Beschreiten eines Rechtswegs i.S. des Art. 19 Abs. IV GG dar; aber auch umgekehrt ist der Weg zu den staatlichen Gerichten keine von Art. 17 GG garantierte Ausübung des Petitionsrechts.

Auch die Rechtsmittel innerhalb des gerichtlichen Verfahrens sind keine Petitionen i.S. des Art. 17 GG. Die Frage gewinnt Bedeutung im Zusammenhang mit der Problematik der nichtangerechneten Rechtsmittelhaft im

---

Anm. 1) Vgl. Jellinek, aaO S. 292

2) Neubauer, BayVBl. 1959, 78

3) Ausdrücklich Anschütz, PrVerfUrk, Komm. S. 543

Strafverfahren.[1)]

> Ein in Untersuchungshaft befindlicher Angeklagter nimmt durch die Einlegung der Berufung oder Revision das Risiko auf sich, dass ihm die während des Rechtsmittelverfahrens erlittene Untersuchungshaft nicht angerechnet wird; dieses Risiko trägt im Gegensatz hierzu der Angeklagte nicht, dessen Verurteilung nicht von ihm selbst angefochten wurde, ebensowenig der auf freiem Fuss befindliche Angeklagte. Die Nichtanrechnung der Rechtsmittel wäre dann wegen Verstosses gegen Art. 17 GG unzulässig, wenn Berufung und Revision als Beschwerde i.S. des Art. 17 anzusehen wären und die Nichtanrechnung allein darauf zurückzuführen wäre, dass ein Rechtsmittel gebraucht wurde. Das ergibt sich aus der Schutzwirkung des Petitionsrechts, wonach einem Petenten aus der Petition allein kein Nachteil erwachsen darf.

Indessen räumt das gerichtliche Rechtsmittelverfahren der übergeordneten Instanz eine Abhilfekompetenz nur im Zusammenhang mit den entsprechenden Rechtsmitteln ein; das Petitionsrecht allein begründet keine Abhilfekompetenz, die nicht ohnehin schon besteht.[2)] Im Gegensatz zum Rechtsmittel erfordert die Petition keine Entscheidung zur Sache und lässt eine solche Entscheidung meist gar nicht zu. Ebenso wie die Klage stehen deshalb die Rechtsmittel selbständig neben dem Petitionsrecht.[3)] Auch hier gilt aber dasselbe wie für die Verwaltungsbeschwerde: das Petitionsrecht wird durch Klage und Rechtsmittel nicht ausgeschaltet. Es steht jedoch ausserhalb des gerichtlichen Verfahrens und hat wegen der formellen Strenge des Prozesses kaum Bedeutung. Während im Bereich der Verwaltung die vorgesetzte Behörde auf eine formlose Beschwerde auch materiell entscheiden kann, ist dies im Instanzenzug der Gerichte ausgeschlossen. Abhilfe durch eine neue Entscheidung kann mit

---

Anm. 1) Vgl. hierzu den Aufsatz von Zacher in NJW 1958, 90

2) Bonner Komm., Erl. II 3b zu Art. 17 GG; von Mangoldt-Klein, aaO S. 511; Thoma, HdbDStR Band II, 1932, S. 623

3) Zacher, aaO S. 91

der Petition im gerichtlichen Verfahren nicht erlangt werden.[1] Erst im Gnadengesuch, also ausserhalb des Strafprozesses, gewinnt die Petition wieder Raum.

Viertes Kapitel: Die Rechtsnatur des Petitionsrechts

Die Auffassungen vom Wesen und der Rechtsnatur des Petitionsrechts lassen sich in zwei Hauptgruppen aufgliedern, von denen allerdings nur noch eine von praktischer Bedeutung für das Petitionsrecht des Art. 17 GG ist. Man unterscheidet einerseits negative Theorien[2], die das Wesen des Petitionsrechts allein in der rechtlichen Unbeschränktheit des Petitionierens sehen, ohne dass dieser Freiheit ein subjektiv - öffentliches Recht zugrunde liegen müsste. Diesen negativen stehen positive Theorien gegenüber, die dem Petenten darüber hinaus einen Anspruch darauf gewähren, dass die angerufenen Staatsorgane auf seine Petition entsprechend tätig werden. Dabei ergeben sich Abstufungen hinsichtlich der Frage, ob sich diese Rechtspflicht in der Entgegennahme und Erledigung der Petition erschöpft oder ob dem Petenten weitergehend ein Recht auf Bescheid zusteht. Es kann an dieser Stelle vorausgeschickt werden, dass diese Fragen in der Staatsrechtslehre kaum mehr streitig sind, ebensowenig wie die Frage, ob das Petitionsrecht dem Bürger ein subjektives Recht verleihe oder nicht - eine Frage, die mit der Unterscheidung der negativen und positiven Theorien im wesentlichen übereinstimmt.

Anm. 1) Zur Frage des Eingriffs in schwebende Verfahren durch Petitionen siehe Kap. 6 B II

2) Die Bezeichnung verwendet erstmals Rosegger, aaO S. 10 im Anschluss an Georg Jellinek; vgl. auch Anschütz, PrVerfUrk.Komm., Seite 544

A. Die negativen Theorien

I. Einführung

Nach den rein negativen Theorien erschöpft sich das Petitionsrecht in der Petitionsfreiheit, der rechtlichen Unbeschränktheit in der Einreichung von Petitionen. Diese stark geschichtlich bedingte Auffassung beruht zum einen auf der Ablehnung der Existenz subjektiv-öffentlicher Rechte überhaupt: wo subjektiv-öffentliche Rechte gegenüber dem Staat nicht anerkannt werden, muss folgerichtig auch das Petitionsrecht nichts anderes sein als die rein tatsächliche Möglichkeit, bei den zuständigen Stellen Bitten und Beschwerden vorzutragen. Aber auch dort, wo man die subjektiv-öffentlichen Rechte grundsätzlich anerkannte, schied man das Petitionsrecht als "Recht" aus dem allgemeinen Rechtssystem aus und gruppierte es in eine Kategorie "politischer Erscheinungen und Tatsachen" ein.[1] Allenfalls zählte man es noch zu den am Anfang dieses Jahrhunderts suspekten Freiheitsrechten. Seine Wirkung sollte in der reinen Negation staatlicher Eingriffe bestehen, in einem Unterlassungsgebot gegenüber allen Staatsorganen, die den Petenten in der Ausübung dieses Freiheitsrechts behindern könnten. Irgendwelche darüber hinausreichenden Verpflichtungen waren die Adressaten dieser Eingaben nicht unterworfen.

II. Die negativen Theorien im einzelnen

1.) In dieser rein negativen Unterlassungstendenz sind sich die Vertreter aller negativen Theorien einig.[2] Deutlich kommt dies in der Auffassung

---

Anm. 1) Nachweise bei Rosegger, aaO S. 14, 18

2) Auf eine Kritik jeder einzelnen der im folgenden darzustellenden negativen Auffassungen wird verzichtet, weil eine solche sich nur aus der verfassungsrechtlichen Situation zur Zeit ihrer Entstehung üben lässt, zum anderen deshalb, weil eine solche Kritik notwendig in eine Darstellung der positiven Theorien münden muss. Deren Darstellung soll jedoch hier nicht vorweggenommen werden. Auf einen Abriss der negativen Theorien konnte jedoch deshalb nicht verzichtet werden, weil die in ihnen immer wiederkehrende "Selbstverständlichkeit" des Petitionsrechts auch heute immer wieder als Argument für die Überflüssigkeit einer Bestimmung über das Petitionsrecht erscheint

Bornhaks[1] zum Ausdruck, wonach die Grundrechte ("soweit sie überhaupt noch in Kraft sind") nicht subjektive Rechte der Staatsangehörigen sind, sondern nur objektive Rechtsschranken für die Verwaltung in der Form des Verfassungsrechts. Demnach bedeutet das Petitionsrecht nichts anderes als das Recht zu bitten; dieses Recht ist aber - so Bornhak aaO - kein subjektives Recht, sondern ein Ausfluss der Willensfreiheit, eine "res merae facultatis", vergleichbar einer Unzahl anderer rechtlich gleichgültiger Ausflüsse der menschlichen Willensfreiheit wie Essen, Trinken und Schlafen. Eine Verpflichtung zur Berücksichtigung und Unterstützung der Eingabe besteht folglich nicht: das Petitionsrecht erschöpft sich in der Petitionsfreiheit.[2]

2.) Ähnlich bestreitet auch Loening[3], dass das Petitionsrecht ein subjektives Recht verleihe, denn hierzu bedürfe es keines subjektiven Rechts. Im Vorbringen einer Bitte liege nur eine Betätigung der natürlichen Handlungsfreiheit; eine Pflicht zur Annahme, Untersuchung und Bescheidung enthalte das Petitionsrecht (des Art. 32 PrVerfUrk) nicht. Auch von Seydel[4] bestreitet den bayerischen Staatsangehörigen ein "Recht" zur Einreichung von Petitionen. Das Petitionsrecht verhindere nur ein Verbot, an die Kammern zu schreiben, sei jedoch kein besonderes staatsbürgerliches Recht. Als einer der entschiedensten Vertreter der negativen Theorien bezeichnet auch Laband[5] das Recht zu petitionieren als ein "natürliches Recht" von ähnlichem Inhalt wie das Recht "Briefe zu schreiben oder Lieder zu singen", eine Befugnis, die selbstverständlich sei und der keine rechtliche Verpflichtung des Reichstags oder einer

---

Anm. 1) AaO S. 404 ff.

2) AaO S. 414; vgl. Rosegger aaO S. 12

3) AaO S. 11 ff.

4) Bayerisches Staatsrecht, 1896, Bd. 1, S. 362

5) Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, 1911, Bd. 1 S. 305 f.; Deutsches Reichsstaatsrecht, 1912, S. 74

anderen Stelle gegenüberstehe.

3.) Zu demselben Ergebnis gelangt van Calker[1] auf anderem Wege. Als natürlichen Ausfluss der Willensfreiheit sieht er das Petitionsrecht nur in der vorkonstitutionellen Zeit. Der Grundsatz der Petitionsfreiheit ist für ihn Satz des objektiven Rechts, der jedoch dem Begünstigten kein subjektives Recht einräumt. Alles, was mit einer Petition bei der Kammer geschehe, gehe den Absender nichts an[2]; es bestünde keine Pflicht zur Bescheidung. Die verfassungsmässige Normierung des Petitionsrechts bezieht sich van Calker zufolge weniger auf das sogenannte Petitionseinbringungsrecht als auf das Überweisungsrecht. Da diese Normierung auch einen Vorteil für das individuelle Interesse des Petenten mit sich bringe, müsse gefolgert werden, dass diese Vergünstigung Reflexwirkung des objektiven Rechts sei. Das Fazit aus der Theorie van Calkers: Das Petitionsrecht ist zwar nicht nur ein selbstverständlicher Ausfluss der Willensfreiheit, seine Bedeutung erschöpft sich jedoch in dem Bestehen eines rechtlich nicht erzwingbaren Anspruchs auf ungehinderte Einbringung der Petition. Damit ist auch die Reflextheorie van Calkers als negative Theorie zu qualifizieren.

III. Recht des Parlaments

Soweit diese negativen Theorien den staatsrechtlichen Inhalt des Petitionsrechts nicht in der Befugnis des Einzelnen sehen, sich mit einer Bitte an die Volksvertretung oder an die Behörden zu wenden, wird die rechtliche Bedeutung auf das sogenannte Petitionsüberweisungsrecht verlagert.[3] Seiner rechtlichen Natur nach wird das Überweisungsrecht dem objektiven Recht zugeordnet, ohne dass dadurch etwa subjektiv-öffentliche Rechte der Volksvertretung begründet werden, da solche Rechte als begrifflich ausgeschlossen angesehen werden.[4] Damit wird das Petitionsüberweisungsrecht, die Befugnis des

---

Anm. 1) AaO S. 416 ff.

2) Ebenda, S. 420

3) Siehe oben S. 57

4) van Calker, aaO S. 428

Parlaments zur Entgegennahme, Prüfung und Weiterleitung der Petitionen an die Regierung zu einer Kompetenz der Volksvertretung[1], die befugt, aber nicht verpflichtet sein soll, Petitionen anzunehmen und weiterzuleiten. Diese Auffassung, die das Petitionsrecht als Parlamentsrecht sehen will, wurde nicht zuletzt durch die Aufwertung der Grundrechte überwunden. Ihre Vertreter fanden sich durch den Wortlaut des Art. 23 der Reichsverfassung von 1871 bestätigt; dabei wurde jedoch ausser Acht gelassen, dass der Verfassunggeber der Reichsverfassung bewusst keine Grundrechte in den Verfassungstext aufgenommen hatte, ohne deshalb die Existenz der Grundrechte leugnen zu wollen. Ungeachtet der Tatsache, dass bereits der Wortlaut der neueren Verfassungen wieder das Petitionsrecht des Einzelnen und nicht das Recht der Parlamente hervorhebt, ist dennoch das Petitionsrecht zu einer Domäne und Prestigefrage für die Volksvertretungen geworden.[2] Das hat dazu geführt, dass verlangt wurde, das Petitionsrecht des Einzelnen müsse sich dem "Parlamentsinteresse" unterordnen.[3] Eine selbständige rechtliche Bedeutung kann dem Parlamentsinteresse gegenüber dem Recht des Einzelnen jedoch nicht beigemessen werden; keineswegs kann auf diesem Wege der Umfang und die Bedeutung des Petitionsrechts als Individualrecht wieder geschmälert werden.[4]

Anm. 1) Ebenda, S. 429. Das Petitionsrecht gegenüber den Behörden bleibt unberücksichtigt

2) Gross, aaO S. 323

3) Hatschek, Deutsches und pr. Staatsrecht, S. 244 f.; ders., Reichsstaatsrecht, S. 294

4) Stier - Somlo, Deutsches Reichs- und Landesstaatsrecht, S. 473; Bayr. VerfGH DÖV 1957, 719, der mit Recht darauf hinweist, dass die Auffassung, wonach die angerufene Volksvertretung in erster Linie ihr eigenes Recht wahrnehme, im neueren Schrifttum nicht mehr vertreten werde. - Zu der besonderen Stellung des Parlaments als Petitionsadressat siehe näheres unten Kap. 10, A

B. Die positiven Theorien

I. Das Petitionsrecht als subjektiv - öffentliches Recht

Die positiven Theorien sehen im Petitionsrecht ein Grundrecht im Sinne eines subjektiv - öffentlichen Rechts und nicht nur einen Reflex objektiven Rechts. Dass die Normen des Grundrechtskatalogs des Bonner Grundgesetzes und damit auch Artikel 17 durch Art. 1 Abs. III GG zu subjektiven Rechten aktualisiert wurden, auf die sich der Einzelne dem Staat gegenüber berufen kann, ist heute unbestritten. [1] Diese Feststellung entbindet nicht von einer näheren Untersuchung des Statuscharakters des Petitionsrechts.

1.) Status negativus. Es darf nicht ausser Acht gelassen werden, dass das Petitionsrecht wie alle anderen Grundrechte zunächst ein Abwehrrecht des Bürgers gegen den Staat und in erster Linie dazu bestimmt ist, die Freiheit des Petitionierens vor Eingriffen der öffentlichen Gewalt abzusichern. [2] In dieser Funktion berühren sich die negativen und positiven Theorien, wenn auch die positiven Anschauungen diesen Schutz zu einem echten subjektiv-öffentlichen Recht auf Unterlassung aller einschränkenden Massnahmen ausgestaltet wissen wollen. [3]

Die Freiheit zur Petition, der Anspruch auf Unterlassung staatlicher Eingriffe in das Recht auf Bitten und Beschwerden ist auch dem modernen Petitionsrecht immanent geblieben und dem negativen Status des Bürgers zuzurechnen. [4]

Anm. 1) BVerfGE 6, 387; Maunz - Dürig, Grundgesetz, Komm., Art. 1 Abs. III, Randnr. 96

2) BVerfGE 7, 198; Bühler, Die subjekt. öffentl. Rechte, S. 63

3) Anschütz, PrVerfUrk, Komm., S. 544; Dürig, Anm. zum Urteil des BVerfG vom 16.1.1957, JZ 1957, 173

4) Über die Statusrechte siehe grundlegend Georg Jellinek, System der subjektiven öffentlichen Rechte, 1892, S. 89 ff.

Es ist einzuräumen, dass diese negative Schutzfunktion an Bedeutung verloren hat, da heute weniger als früher daran gedacht wird, Bittsteller in polizeistaatlicher Manier wegen Auflehnung gegen die Staatsgewalt zu benachteiligen.[1] Wie wenig allgemeingültig diese Feststellung jedoch bleiben muss, mag ein Hinweis auf die Situation innerhalb der besonderen Gewaltverhältnisse andeuten, wo der Schutz vor repressiven Benachteiligungen wegen der Einreichung von Petitionen noch aktuelle Bedeutung hat. Zum anderen aber darf die Abwehrfunktion des Art. 17 GG nicht allein aus der Sicht nachträglicher Benachteiligungen gewertet werden; die Abschrankung gegenüber staatlichen Behinderungen geschieht bereits dadurch, dass dem Staat präventiv formelle oder sachliche Beschränkungen untersagt werden.

Die Vertreter der positiven Theorien legen daher den negativen Statuscharakter ihren (weiterreichenden) Auffassungen auch fast einhellig zugrunde, ohne dies in jedem Falle besonders hervorzuheben.[2] Die gegenteilige Auffassung von Klein[3], wonach das Petitionsrecht überhaupt nicht als negatives (sondern nur als positives und aktives) Statusrecht anzusehen sei, übersieht, dass die negative Seite durch die ausschliessliche Qualifizierung als positives und aktives Statusrecht nicht umfasst wird. Auch wenn davon auszugehen ist, dass in jedem positiven Statusrecht ein negatives Element enthalten ist, nämlich

---

Anm. 1) Vgl. Hans Huber, Die Verfassungsbeschwerde, 1954 S. 16; ähnlich Bühler, Beschwerde, S. 160

2) Ausdrücklich bezeichnet Hamann, Komm., S. 161 das Petitionsrecht als Freiheitsrecht; ähnlich auch Mattern, aaO S. 629; Hüfner, aaO S. 179; Bühler, Die subjekt. öffentl. Rechte, S. 63 ("...es liegt in dem Petitionsrecht jedenfalls auch ein Recht auf Unterlassen...")

3) von Mangoldt - Klein, Komm., S. 507; ein gewisser Widerspruch zeigt sich darin, dass ebenda S. 505 f. das Petitionsrecht als Errungenschaft des liberalen Staates gegenüber den verfassungsrechtlichen Zuständen im absoluten Staat bezeichnet und zu den "klassischen Grundrechten" gezählt wird. Anders auch noch die erste Auflage (von Mangoldt) S. 112: "Das Petitionsrecht hat einerseits den Charakter eines Freiheitsrechts..."

das Verbot, das Gebotene nicht zu tun[1], so deckt dieses negative Element die negative Seite des Petitionsrechts noch nicht. Ergibt sich aus dem positiven Status, wie ihn auch Klein aaO versteht[2], der Anspruch auf Entgegennahme und sachliche Behandlung der Eingabe, so liegt in dem entsprechenden negativen Element - dem Verbot, die gebotene Annahme und Erledigung zu verweigern - noch kein Verbot, das Einbringen von Petitionen anderweitig zu behindern oder nachträglich zu bestrafen. Gerade diese Schutzfunktion aber macht die negative Seite des Petitionsrechts aus.

Für den Statuscharakter des Petitionsrechts muss deshalb daran festgehalten werden, dass es als subjektives öffentliches Recht des negativen Status zunächst die Befugnis verleiht, Bitten und Beschwerden einreichen zu dürfen, ohne dass in dieses Recht präventiv oder repressiv eingegriffen werden darf.

2.) Positiver Status. Die Qualifizierung des Petitionsrechts als subjektiv-öffentliches Recht des negativen Status ist für sich gesehen unbefriedigend. Mit der Feststellung, dass dem Individuum damit ein Anspruch auf Unterlassen gegen den Staat zusteht, ist der rechtliche Gehalt des Petitionsrechts nicht erschöpft.

Eine ausschliessliche Abwehrfunktion, die allein das Bitten- und Beschwerendürfen schützt, käme im Ergebnis dem Recht der freien Meinungsäusserung gleich: Petitionen wären nichts anderes als Spezialfälle von Meinungsäusserungen.[3] In diesem Falle aber hätte das Petitionsrecht einer eigenen Regelung nicht mehr bedurft, sondern wäre bereits durch die einschlägigen Grund-

---

Anm. 1) von Mangoldt - Klein, aaO S. 61

2) s. im einzelnen unten Ziff. 2

3) Rosegger, aaO S. 26; Anschütz, PrVerfUrk, Komm., S. 545

rechtsgarantien der freien Meinungsäusserung gedeckt.[1)2)]

a) Die positiven Theorien sehen deshalb im Recht des Art. 17 GG nicht nur negative Petitionsfreiheit, sondern auch ein subjektiv - öffentliches Recht positiver Art auf Erledigung jeder ordnungsgemäss eingebrachten Petition, wobei der Begriff Erledigung die Entgegennahme, sachliche Prüfung und Bescheidung der einzelnen Eingaben umfassen kann.

Die Frage ist dort für die Praxis unproblematisch, wo die als Adressaten in Betracht kommenden Staatsorgane durch Rechtsvorschriften zur Behandlung und Bescheidung verpflichtet sind. Wo dies jedoch nicht der Fall ist und nur das allgemeine Bitt- und Beschwerderecht verfassungsmässig garantiert ist, wird die Frage aktuell, ob schon die Garantie des Petitionsrechts einen Anspruch auf Tätigwerden der angerufenen Organe begründet, eine Frage, die zumindest für das Petitionsrecht des Art. 17 GG nahezu übereinstimmend bejaht wird.

b) Die Begründung für einen solchen Anspruch kann, anders als bei den negativen Statusrechten, nicht aus dem Naturrecht abgeleitet werden.[3)] Aus der Tatsache allein, dass das Petitionsrecht von Vertretern der naturrechtlichen Schule als Hilfsrecht zu den angeborenen Rechten des Menschen gezählt

---

Anm. 1) Art. 5 Abs. I GG. Auch in den älteren Verfassungen wurde das Petitionsrecht unabhängig neben dem Recht der freien Meinungsäusserung garantiert, vgl. etwa Art. 27 der PrVerfUrk, Art. 14 der belgischen Verf. von 1831 u. a.

2) Eine andere positivrechtliche Bestätigung dafür, dass sich das Petitionsrecht nicht in seiner negativen Funktion erschöpft, sieht Rosegger aaO S. 26 darin, dass in früheren Verfassungen vielfach Petitionen unter Gesamtnamen nur bestimmten Behörden und Korporationen erlaubt waren, s. z. B. Art. 32 PrVerfUrk. Da "unzulässige" Petitionen anderer Korporationen nicht strafbar waren, konnte die Beschränkung nur den Sinn haben, dass diese unzulässigen Petitionen an den rechtlichen Folgen ordnungsmässiger Petitionen nicht teilhaben. Die einzige nennenswerte Folge aber war die Erledigung.

3) So auch von Mangoldt - Klein, aaO S. 60

wurde[1], und aus der naturrechtlichen Doktrin, nach der mit jedem Recht eine Pflicht korrespondiert, lässt sich kaum die Konsequenz ziehen, dass diese Pflicht gerade in der Erledigung bestanden haben müsste.[2] Die Möglichkeit, aus den allgemeinen Rechten des Menschen bestimmte Forderungen gegen den Staat ableiten zu können, war den Naturrechtlern nicht so selbstverständlich, als dass daraus ein Anspruch auf Erledigung eingebrachter Petitionen hergeleitet werden könnte.[3]

Die Pflicht der Staatsorgane zur Erledigung eingegangener Petitionen ergibt sich unmittelbar aus dem Wesen des Petitionsrechts als subjektivem Recht. Dieses Recht geht seinem Inhalt nach nicht nur auf ein Unterlassen, sondern auch auf ein positives Tun. Jedes Grundrecht gewährt ein subjektives Recht auf ein ihm gemässes Verhalten der in Betracht kommenden Staatsorgane.[4] Gewährt die Verfassung ein ausdrückliches Recht, Bitten und Beschwerden vorbringen zu dürfen, so kann das korrespondierende Verhalten der angesprochenen Staatsorgane nicht in einem Stillehalten und passiven Dulden, sondern nur in einem aktiven Tätigwerden bestehen.

3.) Doppelcharakter. Damit wird dem Petitionsrecht der Charakter der ausschliesslichen Negativität genommen, wie er für die Freiheitsrechte typisch ist. Als reines Freiheitsrecht wäre das Petitionsrecht nur Schranke gegenüber potentiellen Eingriffen des Staates. Mit der Zuordnung zum positiven Status aber wird es zusätzlich zu einem Recht auf bestimmte Leistungen des Staates[5],

---

Anm. 1) Nachweise bei Jellinek, Die Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte, 1904, S. 33 ff.

2) So allerdings Rosegger, aaO S. 11, 27

3) Übereinstimmend von Mangoldt - Klein, aaO S. 70

4) Vgl. Bachof, aaO S. 74

5) "Leistung" ist hier nicht als "soziale Leistung" wie etwa in Art. 14 GG zu verstehen. Wenn Arndt in NJW 1957, 1073 vom Petitionsrecht als einem sozialen Grundrecht spricht, so offenbar deshalb, weil es "der Allgemeinheit dient."

ohne dadurch seinen Charakter als Abwehrrecht einzubüssen. Es erlangt hinsichtlich seiner Statuszugehörigkeit einen Doppelcharakter als negatives und positives Statusrecht. Der Schwerpunkt des modernen Bitt- und Beschwerderechts liegt dabei unzweifelhaft auf der positiven Seite.

II. Der Inhalt des positiven Status im einzelnen

1.) Überblick. Der dem Petitionsrecht eigentümliche Anspruch auf positives Verhalten, auf Entfaltung staatlicher Tätigkeit, ist in dieser Hinsicht dem Anspruch auf Rechtsschutz ähnlich.[1] Gleich diesem verpflichtet er den Staat zumindest, den Anruf des Einzelnen zur Kenntnis zu nehmen und sich damit zu befassen. Diese Feststellung erfordert allerdings eine Einschränkung insoweit, als das Petitionsrecht keinen Anspruch auf Erfüllung des Erbetenen gibt; es muss daher ein formelles Recht bleiben.[2] Mit seiner Hilfe kann der Einzelne jedoch die zuständigen Stellen zum Schutz seiner materiellen Rechte und faktischen Interessen angehen; das Petitionsrecht gewährt daher einen Rechts- und Interessenschutzanspruch im weitesten Sinne.[3]

Anm. 1) Anschütz, PrVerfUrk, Komm., S. 580; ders., WRV, Komm. S. 580; Meyer - Anschütz, aaO S. 580; Mattern, aaO S. 628; von Mangoldt, aaO S. 112; von Mangoldt - Klein, aaO S. 59; Fischbach, BBG, Komm., S. 34

2) So insbesondere Bachof, aaO S. 76, 92; Bühler, Beschwerde, S. 161; Mattern, aaO S. 628; Obermayer, NJW 1956, 363; vgl. auch Smend, Verfassung und Verfassungsrecht, 1928, S. 165. A. A. Bonner Komm. Erl. II 3b zu Art. 17; Giese, Die Grundrechte, S. 123; Arndt, PrVerfUrk, Komm., S. 159. - Als formelles Recht wird das Petitionsrecht nicht, wie Wernicke (Bonner Komm., aaO) befürchtet, ein hohles Recht. Auch der Umstand, dass das Petitionsrecht einen materiellen Gehalt aufweist, indem es neben dem Individualinteresse auch das Interesse der Allgemeinheit wahrt, ändert nichts daran, dass es seiner Natur nach ein formales Recht ist, das keinen Anspruch auf Befriedigung des materiellen Interesses verleiht.

3) Ebenso Thoma, HdbDstR Bd. 2, S. 623; Mattern, aaO S. 628 f.; von Mangoldt - Klein, aaO S. 507; vgl. auch Dürig, AöR Bd. 81, S. 140; Kollmann, DÖV 1952, 264; Bettermann, Der Schutz der Grundrechte in der ordentlichen Gerichtsbarkeit, Bettermann-Nipperdey-Scheuner, Die Grundrechte, Bd. 3 2. Halbband, S. 801; Ule, Probleme des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes im Besonderen Gewaltverhältnis, VVDStRL Heft 15, S. 138

Wie hat nun der verpflichtete Adressat diesem Anspruch gegenüber zu reagieren? Die bisher allgemein gehaltene Feststellung, dass dem positiven subjektiv - öffentlichen Recht des Einzelnen eine Pflicht des Staates zum Tätigwerden gegenübersteht, bedarf im Hinblick auf die Art dieses Tätigwerdens der Präzisierung. Dabei lassen sich die in Betracht kommenden Verpflichtungen der angerufenen Staatsorgane ihrem Ausmass nach staffeln in eine Pflicht zur Entgegennahme, zur sachlichen Prüfung und zur Bescheidung der einzelnen Petitionen. Im einzelnen:

2.) Anspruch auf Entgegennahme. Als Minimalverpflichtung entspringt aus dem Petitionsrecht für die angegangene Stelle eine Pflicht zur Entgegennahme der Eingabe. Wenn die Verfassung ausdrücklich ein Recht proklamiert, sich mit Bitten an den Staat zu wenden, so gibt sie damit die Bereitschaft des Staates und seiner Organe zu erkennen, solche Bitten wenigstens anzunehmen. Die Pflicht zur Entgegennahme ist ein begrifflich notwendiges Korrelat des Rechts zur Absendung einer Petition.

Die Annahmepflicht müsste wohl auch dann bejaht werden, wenn man in Art. 17 GG kein subjektives Recht, sondern lediglich ein Reflexrecht sehen wollte; sie ergäbe sich dann bereits aus der Wortfassung des Art. 17 GG "zu wenden".[1)] In dem Begriff des "Sich-an-jemand-Wenden" wird deutlich, dass das Bitten und Beschwerdeführen seinem Wesen nach einen Adressaten voraussetzt, in gewissem Sinne "mitwirkungsbedürftig" ist, soll es nicht zu blossen adressatlosen Äusserung degradiert werden. Es erscheint deshalb irreführend, wenn Kollmann[2)] in Art. 17 GG nur die nähere Ausgestaltung des Art. 5 Abs. I GG sieht. Beim Grundrecht der freien Meinungsäusserung ist der Vorgang mit dem "Hören" eines beliebigen Dritten, dem gegenüber die Meinung geäussert wurde, endgültig abgeschlossen; dies ist beim Petitionsrecht gerade nicht der

---

Anm. 1) Mattern, aaO S. 629

2) DÖV 1952, 265; übernommen von von Mangoldt - Klein, aaO S. 509

Fall. Hier soll, wie im einzelnen noch auszuführen sein wird, der Vorgang nicht mit der dem Hören entsprechenden Entgegennahme beendet sein, sondern erst dann, wenn die angesprochene Stelle auf das Hören ein "Tun" folgen lässt und sich mit der Eingabe befasst.[1)]

3.) Anspruch auf sachliche Prüfung. Auf die "selbstverständliche"[2)] Verpflichtung zur Entgegennahme kann sich jedoch das positive Tätigwerden der angerufenen Stelle nicht beschränken; die Bedeutung des Petitionsrechts würde sonst im Ergebnis wieder auf die oben besprochene negative Schutzfunktion zusammenschrumpfen.[3)] Soll das Petitionsrecht als positives Statusrecht seinen Sinn nicht verlieren, so muss die angerufene Stelle nicht nur zur Entgegennahme, sondern auch zur sachlichen Prüfung der Eingaben verpflichtet sein.[4)] Wollte man dies leugnen, so stünde es jedem Adressaten einer ordnungsmässigen Beschwerde frei, die Eingabe zwar anzunehmen, sie danach aber ungelesen zu den Akten zu legen.[5)] Gerade das aber soll vermieden werden, wenn dem Petenten ein Anspruch auf ordnungsgemässe Erledigung zugestanden wird.

Seit dem Inkrafttreten des Grundgesetzes wird der Anspruch auf sachliche Prüfung nicht mehr bestritten. Indessen erscheint es notwendig, zwei einschränkende Gesichtspunkte hervorzuheben:

Anm. 1) Richtig Fuss, Grundrechtsgeltung für Hoheitsträger, DVBl.1958, 744

2) Bonner Komm., Erl. II 3b zu Art. 17 GG

3) Dies ist auch die Konsequenz der Auffassung Nebingers, Komm. S. 37, der die positive Folge aus dem Petitionsrecht auf die Entgegennahme von Eingaben beschränkt. Ähnlich bereits Gebhard, aaO S. 482 und die überwiegende schweizerische Praxis, vgl. Burckhardt, Komm., S. 529; Huber, aaO S. 16

4) Vgl. Art. 13 der Verfassung Württemberg - Badens von 1946: "..um eine Prüfung von Fragen zu veranlassen.."

5) Das befürchtet offenbar auch Giacometti in Fleiner - Giacometti, S. 389 Anm. 14

a) Die Verpflichtung zur sachtlichen Prüfung bedeutet nicht, dass einer angerufenen Stelle durch Art. 17 GG eine zusätzliche Kompetenz verliehen wird, um in der Sache zu entscheiden, wenn diese Kompetenz nicht bereits vorhanden ist.[1)]

b) Das Petitionsrecht gewährt dem Petenten auch gegenüber zuständigen Stellen nicht nur keinen Anspruch auf Erfüllung des erbetenen, sondern gibt ihm auch keinen Anspruch auf Entscheidung in der Sache überhaupt.[2)] Dies widerspricht nicht der Verpflichtung zur materiellen Prüfung: die angegangene Stelle ist zwar verpflichtet, sich mit der Sache zu befassen, nicht aber, über die Sache zu entscheiden.[3)]

Abgesehen hiervon bestehen über die Behandlungspflicht heute keine Zweifel mehr; nach fast einhelliger Meinung ergibt sich aus Art. 17 GG eine Pflicht des zuständigen Adressaten zur sachlichen Prüfung der an ihn gerichteten

---

Anm. 1) Bonner Komm., Erl. II 3b zu Art. 17 GG; vgl. oben S. 51 Anm. 1; zur Zuständigkeit im einzelnen s. u. Kap. 7, B

2) Obermayer, Die Untätigkeitsklage und das Recht auf Bescheid, NJW 1956, 363. Trotzdem ist - worauf schon Jellinek, System, S. 125 hingewiesen hat - die Entscheidung über den Antrag nicht in das freie Belieben des Adressaten gestellt, sondern erfordert dessen pflichtgemässes Ermessen

3) Missverständlich Zinn - Stein, aaO S. 139, wonach dem Petenten kein Anspruch auf materielle Behandlung und Entscheidung zustehe. Gerade die materielle Behandlung i. S. einer Befassung mit der Sache ist Inhalt des Rechts

Bitten und Beschwerden.[1)]

Anm. 1) Zu diesem Ergebnis kommen, meist ohne Begründung, für Art. 32 PrVerfUrk. und für Art. 23 der Reichsverfassung 1871: Anschütz, PrVerfUrk, Komm. S. 545; Arndt, PrVerfUrk, Komm. S. 159; Bühler, Die subjekt. öffentl. Rechte, S. 63; ders., Beschwerde aaO S. 160; Giese, Die Grundrechte, S. 123 (zweifelhaft); Meyer - Anschütz, aaO S. 817; Rosegger, aaO S. 22, 30; für Art. 126 WRV: Anschütz, WRV, Komm. S. 580; Arndt, WRV, Komm. S. 186; Giese, WRV, Komm. S. 270; Hatschek, Reichstaatsrecht, S. 245; Hubrich, Das demokratische Verfassungsrecht des Deutschen Reichs, 1921, S. 216; Hüfner, aaO S. 179; ders. Das Petitionsrecht der Beamten und seine Grenzen in "Arbeitsrecht", 1925, Spalte 189; ders. Das Petitionsrecht der Beamten in "Leipziger Zeitschrift", 1929, Spalte 9; Schetter, Petitionsrecht, Staatslexikon, Spalte 146; Smend, aaO S. 166; Stier, Zur Frage des Petitionsrechts der Ausländer, Gruchots Beiträge, Bd. 64, S. 712; Stier - Somlo, Deutsches Reichs- und Landesstaatsrecht, S. 473; Thoma, aaO S. 623; anderer Auffassung Gebhard, aaO S. 482;

für die Verfassungen nach 1945 und das Bonner Grundgesetz: Nawiasky - Leusser, Bayr. Verfassung, Komm. S. 197; Hoegner, Bayr. Verfassungsrecht, 1949, S. 149; Donsberger, aaO S. 161; Bayr. VerfGH DÖV 1957, 721; Süsterhenn - Schäfer, aaO S. 115; Zinn - Stein, aaO S. 139; Albertz, VerhBT 1. Wahlp. S. 8577; dies., VerhBT 1. Wahlp. S. 14114; Bachof, aaO S. 75; Bonner Komm. Erl. II 3b zu Art. 17 GG; BVerfGE 2, 230; Dürig, AöR Bd. 81, S. 140; Eschenburg, aaO S. 472; Friedländer, Bundesverfassungsrechtliche Grundsätze im Bereich des Steuerrechts, StuW 1954, Spalte 212; Giese, Grundgesetz, Komm. S. 40; Huber, aaO S. 16; Kollmann, aaO S. 264; von Mangoldt, aaO S. 112; von Mangoldt - Klein, aaO S. 507; Obermayer, aaO S. 363; Turegg, aaO S. 189; anderer Auffassung: Nebinger, Komm. S. 37

4.) Anspruch auf Bescheid. Auch über den weitergehenden Anspruch auf Bescheid bestehen keine Meinungsverschiedenheiten mehr, zumindest seit das Bundesverfassungsgericht in seinem Beschluss vom 22.4.1953 das Bestehen eines solchen Anspruchs ausdrücklich bestätigt hat.[1)]

a) Das Recht auf Bescheid kann nur in unmittelbarem Zusammenhang mit dem Anspruch auf sachliche Prüfung gesehen werden. Der Anspruch auf Erledigung der Eingabe wäre unvollständig, würde dem Absender nicht von dieser Erledigung Kenntnis gegeben.[2)] Wem das Recht zugestanden wird, sich zu beschweren, wird damit gleichzeitig auch berechtigt zu erfahren, wie sich der Adressat zu der Beschwerde stellt. Erst damit erhält die Verpflichtung zur sachgemässen Prüfung für den daran interessierten Petenten ihre Bedeutung. Denn dem Petenten ist es in aller Regel nicht darum zu tun, die angerufene Behörde nur zu beschäftigen; für ihn ist der Vorgang der Beschwerdeführung mit der Absendung der Eingabe nicht abgeschlossen, sondern gewinnt erst Bedeutung mit dem Wissen um Erfolg oder Nichterfolg der Petition. Die Stellung des Einzelnen zum Staat, insbesondere aber die Anerkennung und Voraussetzung seiner individuellen Rechte und Interessen verbietet es, seine Erwartungen dadurch zu enttäuschen, dass der um Abhilfe angegangene Staat sich in Schweigen hüllt. Damit wäre das für den Bestand eines demokratischen Staatswesens notwendige lebendige Verhältnis zu den Organen dieses Staates empfindlich gestört.

Anm. 1) BVerfGE 2, 230. Die Formulierung der Gründe wie auch die Erläuterungen bei von Mangoldt - Klein, (aaO S. 507, II 4) erwecken den Anschein, als ob über die Frage der Bescheidungspflicht noch ernsthafte Zweifel in der Staatsrechtslehre bestanden hätten; dies ist nicht der Fall. Ausser Nebinger (Komm. S. 37) hat nur noch von Mangoldt (Komm. S. 112) ein Recht auf Bescheid geleugnet, während die weitaus herrschende Meinung, auf die sich das BVerfG auch stützt, schon unter der WRV die Pflicht zur Bescheiderteilung bejahte.

2) Vgl. BayVerfGH aaO S. 721

Aus dem Zusammenhang "im Ganzen der gegenwärtigen Lebensordnung und Wertkonstellation" versuchte schon Smend 1), allerdings mit anderer Zielrichtung, Folgerungen für die Auslegung des Art. 126 WRV zu ziehen. Er sah als inhaltliches Gut des Petitionsrechts die Erfüllung des Bedürfnisses nach jederzeitiger Verständigung zwischen Publikum und amtlichen Stellen und bezeichnete das Petitionsrecht als verfassungsmässiges Integrationsmittel. Diese Gedanken übernahm Schetter 2) mit der Feststellung, dass das Volk in ein Verhältnis der jederzeitigen Verständigung mit dem Staat auch dort hineinwachsen müsse, wo der Einzelne nur als Bittender auftrete.

Mag man nicht alle Konsequenzen bejahen, die Smend aus dieser funktionellen Betrachtungsweise zieht, so ist der Gedanke der Integration, wie er hier erstmals für das Petitionsrecht angewendet wurde, gerade für die Frage der Bescheidung von nicht zu unterschätzender Bedeutung. Erst mit der Beantwortung der Eingabe schliesst sich der Ring, der den Einzelnen bei der Ausübung des Petitionsrechts mit dem Staate verbinden soll.

Dies gilt vor allem dort, wo der Einzelne mit seiner Eingabe den Staat um Schutz und Hilfe angeht. [3] In dieser Interessenschutz-Funktion würde das Petitionsrecht verkehrt, wenn es unter Umständen dem Interesse des Adressaten an Unterrichtung dienen könnte, den Petenten aber über das Schicksal seiner Eingabe und seiner Interessen im Unklaren liesse. Das Petitionsrecht wäre damit nichts mehr denn ein Scheinrecht, dem praktische Bedeutung für den Einzelnen nur in den Fällen beizumessen wäre, in denen der Petent den materiellen Erfolg seiner Petition unmittelbar zu spüren bekommt. Auf diese Zufälligkeit kann es aber nicht ankommen.

Anm. 1) AaO S. 165 f.; beifällig Bachof, aaO S. 76

2) AaO Sp. 146

3) Insoweit ist der Hinweis Matterns, aaO S. 629 auf die Analogie zum Anspruch auf Rechtsschutz begründet, wo ebenfalls ein Anspruch auf Bescheidung des Begehrens besteht. Denselben Gedanken macht auch Giese, WRV Komm., S. 270 geltend

b) Damit ist bereits zum Ausdruck gebracht, dass sich die Bescheidung nicht auf die Bestätigung des Empfangs der Eingabe beschränken kann. Der Bescheid muss den Petenten erkennen lassen, dass die angerufene bzw. zuständige Stelle den Inhalt seiner Petition zur Kenntnis genommen hat. Die Bestätigung des Eingangs würde allenfalls einer Adresse genügen; da jedoch mit jeder Petition etwas "verlangt" wird, muss der Bescheid erkennen lassen, dass auf dieses Verlangen sachlich eingegangen wurde. Darin braucht keine materielle Entscheidung zu liegen; die Antwort muss den Petenten jedoch darüber unterrichten, wie seine Eingabe behandelt worden ist und welche Art der Erledigung sie gefunden hat.[1)]

Der Erwartung des Petenten auf sachliche Antwort wird daher ein Bescheid regelmässig nicht gerecht werden, aus dem lediglich zu ersehen ist, wie die angegangene Stelle die Petition zu behandeln gedenkt. Ein solcher Bescheid dürfte - entgegen der Auffassung des Bundesverfassungsgerichts aaO - im Rahmen des Art. 17 GG nicht genügen. Zu fordern ist vielmehr eine Beantwortung, die nicht nur eine zukünftige Behandlung ankündigt (ein solcher Bescheid käme einer Empfangsbestätigung mit Zusicherung wohlwollender Prüfung gleich), sondern ein Bescheid, der auf eine bereits abgeschlossene oder zumindest teilweise abgeschlossene Behandlung Bezug nehmen kann.

c) Dem Recht auf Bescheid tragen die meisten deutschen Parlamente durch entsprechende Bestimmungen in ihren Geschäftsordnungen Rechnung.[2)] Die Ver-

---

Anm. 1) BVerfG aaO S. 230; Mattern aaO S. 629; Bonner Komm. Erl. II 3b u. a.

2) Vgl. § 113 Abs. IV GeschOBT. - Die GeschO des Landtags von Baden-Württemberg sieht eine Benachrichtigung über die Art der Erledigung der Eingabe nur bei solchen Einsendern vor, die "ein persönliches Anliegen vorbringen", §55; sie widerspricht damit Art. 17 GG. Dies ist deshalb nicht verständlich weil die Verfassung Württemberg-Badens von 1946 - die Vorläuferin der jetzigen Verfassung - als Motiv für Petitionen auch den Zweck, dem Interesse der Gesamtheit zu dienen, hervorgehoben hatte, vgl. Art. 13

fassungstexte der Länder erwähnen diesen Anspruch ebensowenig wie das Grundgesetz selbst, ohne dass dadurch dieser Anspruch jedoch in Frage gestellt werden sollte. Man sah das Recht auf Bescheid vielmehr weitgehend als Selbstverständlichkeit an, die in der parlamentarischen Praxis ohnehin üblich geworden war.[1] Verfehlt wäre es jedoch, das Recht auf Bescheidung auf parlamentarisches Gewohnheitsrecht zurückzuführen; es wird auch nicht erst durch die einschlägigen Bestimmungen der Geschäftsordnungen konstitutiv geschaffen.[2] Diese Bestimmungen sind deklaratorischer Art, soweit sie das Parlament oder dessen Ausschüsse zur Bescheidung verpflichten, da das Recht auf Bescheid unmittelbar aus der Garantie des Petitionsrechts hervorgeht.[3]

5.) Kein Anspruch auf Begründung. Die weitere Frage, ob dieser sachliche Bescheid ebenso wesensnotwendig eine Begründung erfordert, ist zu verneinen. Dem Recht des Einzelnen ist genügt, wenn ihm das angerufene Organ durch den Bescheid zu erkennen gegeben hat, dass es die Bitte oder Beschwerde untersucht und das Mögliche zur Abhilfe getan hat. Aus diesem Bescheid kann der Absender der Petition entnehmen, dass, wie und mit welchem Ergebnis sein Anliegen behandelt worden ist. Eine materielle Wirkung kommt diesem Bescheid nicht zu; die Antwort hat zwar einen sachbezogenen, aber rein informativen Charakter.[4] Mit der Verneinung eines Anspruchs auf materielle

---

Anm. 1) BayVerfGH aaO S. 721; ähnlich Mattern, aaO S. 629; Bonner Komm. Erl. II 3b zu Art. 17 GG; vgl. auch die GeschO des Deutschen Reichstags von 1866, § 28

2) A. A. wohl Anschütz, PrVerfUrk, Komm. S. 546; Loening, aaO S. 18, 23; Giese, Die Grundre. S. 123; Fleiner - Giacometti, aaO S. 389. In diesem Falle wäre nur das Petitionsrecht gegenüber dem Parlament, nicht aber gegenüber anderen Adressaten mit dem Anspruch auf Bescheid ausgestattet.

3) Herrschende Auffassung, vgl. Bonner Komm. Erl. II 3b zu Art. 17 GG; von Mangoldt - Klein, aaO S. 508; Mattern, aaO S. 629; Hamann, Komm. S162; a. A. von Mangoldt, aaO S. 112; Nebinger aaO S. 37

4) Vgl. Obermayer, aaO S. 362; a. A. Hüfner, Petitionsrecht der Beamten in LeipzZ 1929, Sp. 10

Entscheidung (bzw. auf Entscheidung in der Sache überhaupt) entfällt in gleichem Masse ein Anspruch auf Begründung. Diese Folgerung widerspricht nicht rechtsstaatlichen Grundsätzen:

> Zwar hat der Staatsbürger, in dessen Rechte eingegriffen wird, einen Anspruch darauf, die Gründe zu erfahren, denn nur dann kann er seine Rechte sachgemäss verteidigen. Der Bescheid auf eine Petition greift jedoch in die Rechte des Petenten gar nicht ein. 1)

Eine zwingende Verpflichtung zur Begründung jedes Beschwerdebescheids würde den Rahmen des Petitionsrechts sprengen; auch die Position des Bürgers im Rechtsstaat erfordert eine derartige Verpflichtung nicht. 2) Dabei soll nicht verkannt werden, dass in vielen Fällen eine Begründung aus Zweckmässigkeitsgründen und im Interesse des Verständnisses wünschenswert ist. 3) Aus der Rechtsnatur des Petitionsrechts selbst lässt sich eine Verpflichtung hierzu jedoch nicht ableiten.

III. Das Petitionsrecht als Recht des aktiven Status

1.) Gleichstellung mit dem Wahlrecht. Eine im Schrifttum an Raum gewinnende Auffassung führt das Petitionsrecht nicht allein auf den negativen und positiven Status des Bürgers zurück, sondern sieht darin einen Ausfluss der Aktivbürgerschaft im demokratischen Rechtsstaat, qualifiziert es also als aktives Statusrecht.

Diese Qualifizierung wird teilweise eingeschränkt auf das Petitionsrecht gegenüber dem Parlament, soweit etwa Anträge auf Änderung oder Ergänzung von Gesetzen vorgetragen werden, während in allen anderen Fällen des

---

Anm. 1) BVerfGE 6, 44

2) Im Ergebnis ebenso BVerfGE 2, 230; statt vieler von Mangoldt - Klein, aaO S. 508; - Der Beschluss des OVG Münster in DVBl. 1955, S. 262, der eine Verpflichtung zu begründeten Beschwerdebescheiden ausspricht, bezieht sich trotz Nennung des Art. 17 GG nur auf Bescheide nach formellen Einsprüchen und Beschwerden i. S. der §§ 46, 49 MRVO 165. Etwas anderes ist auch der Entsch. des BVerwG in MDR 1954, 248 nicht zu entnehmen

3) Darauf wird vor allem im Petitionsausschuss des Bundestages ständig hingewiesen, gelegentlich verbunden mit der Forderung, die Begründung obligatorisch zu machen, vgl. u. a. Kahn, VerhBT 1. Wahlp. S. 10230; Albertz ebenda, S. 14113; dieselbe, ebenda S. 1374 (2. Wahlp.); Körner, ebenda, S. 9853; siehe auch Mattern, aaO S. 630

individuellen Rechts- und Interessenschutzes das Petitionsrecht positives Statusrecht bleiben soll[1]; teilweise aber wird diese Auffassung für alle Erscheinungsformen des Petitionsrechts vertreten. Soweit das Petitionsrecht dazu dient, Anträge vorzubringen, die die Öffentlichkeit berühren, wird es als politisches Recht, als Ausfluss des Anteils der Staatsbürger am staatlichen Leben gewertet und dem Wahl- und Stimmrecht gleichgestellt. Dadurch soll dem Einzelnen die Möglichkeit verschafft werden, auf das öffentliche Leben unmittelbar Einfluss zu nehmen und an der staatlichen Willensbildung teilzunehmen.[2] Den weitesten Vorstoss hat in dieser Richtung Hamann unternommen, der diese Einflussnahme so sieht: "Der Staatsbürger, der von seinem Petitionsrecht Gebrauch macht, befiehlt dem Staat und handelt mithin als Hoheitsträger".[3]

2.) Kritik. Gegen diese Auffassung sind Bedenken geltend zu machen.
a) Unter der Weimarer Reichsverfassung wurde das Petitionsrecht von der überwiegenden Auffassung als bürgerliches[4], keineswegs aber als staatsbürgerliches oder politisches Recht behandelt.[5] Indessen lässt sich diese Tatsache gegen die dargestellten Auffassungen deshalb nicht ins Feld führen, weil sich der Inhalt eines Status mit jedem Wechsel in der Gesetzgebung zu ändern vermag und in gleichem Masse auch eine Änderung im Verfassungsrecht einem überkommenen Recht einen neuen Statuscharakter zu verschaffen

---

Anm. 1) von Mangoldt - Klein, aaO S. 507; Arndt, NJW 1957, 1072

2) Schmitt, Verfassungslehre, 1928, S. 169; Schetter, aaO Sp. 146; Donsberger, aaO S. 161; Hoegner, aaO S. 138 f.; Maunz, Staatsrecht, 1958, S. 80; vgl. auch OLG München, NJW 1957, 793, 795

3) Hamann, NJW 1957, 794; ders., RiA 1959, 1 f.; ebenso Arndt, aaO S. 1073; vgl. hierzu Barzel, DÖV 1951, 339

4) Über die Unzulänglichkeit dieser Bezeichnung bereits Jellinek, aaO S. 127

5) Vgl. u. a. Hüfner, Arbeitsrecht 1925, Sp. 188; Hatschek, aaO S. 243, 293; Anschütz, WRV, Komm. S. 580; Giese, WRV, Komm., S. 270; Gebhard, aaO S. 481

vermag.[1] Aus diesem Grunde bietet auch ein Rückgriff auf die geschichtliche Entwicklung des Petitionsrechts keine zuverlässige Interpretation an.

b) Man wird deshalb zu prüfen haben, ob das Petitionsrecht die begrifflichen Voraussetzungen eines aktiven Statusrechts erfüllt. Die aktiven Statusrechte umschreiben die staatliche Mitgliedschaft, die staatsbürgerlichen, hauptsächlich demokratisch-politischen Rechte des Einzelnen. Das sind in erster Linie die spezifischen Mitwirkungsrechte, das Wahlrecht und das Stimmrecht bei Abstimmungen. Sie regeln und umgrenzen die aktive Teilnahme des Staatsbürgers an der Bildung und an der Betätigung des Staatswillens und sichern ihm Einflussnahme auf die Gestaltung der staatlichen Verhältnisse zu; der Bürger soll an der Ausübung der Staatsgewalt teilnehmen. Dabei setzen diese Rechte den im Staat als Glied des Staatsvolks lebenden Bürger voraus.[2]

aa) Mit diesen Prämissen lässt sich das Petitionsrecht nach der hier vertretenen Auffassung nicht vereinbaren. Die sachliche Unterbewertung, die dem Petitionsrecht gelegentlich zuteil wird, lässt sich nicht durch eine rechtliche Überbewertung kompensieren, zu der weder Art. 17 GG selbst noch seine Stellung im System der Grundrechte Anlass bietet.

Unbestreitbar hat das Petitionsrecht insofern eine über die Individualinteressen hinausreichende Bedeutung, als es die Möglichkeit schafft, Angelegenheiten vorzutragen, die die Interessen der Öffentlichkeit berühren und dadurch auf die Organe des Staates anregend einzuwirken.[3] Aus der blossen Möglichkeit, der Petition einen über das Individualinteresse hinausreichenden Inhalt zu geben und aus der Möglichkeit, dass der Petitionsadressat die Anregung im allgemeinen Interesse aufgreift, kann aber nicht schon ein subjektiv - öffentliches Recht auf Teilhabe an der Ausübung von Staatsgewalt und

---

Anm. 1) Georg Jellinek, aaO S. 127; vgl. auch Donsberger, aaO S. 161: "Heute ist das Petitionsrecht ein Recht staatsbürgerlicher Art..."

2) BVerfGE 8, 115 (=NJW 1958, 1339); von Mangoldt - Klein, aaO S. 60; siehe auch Schmitt, aaO S. 168 f.

3) Bonner Komm., Erl. II 3b zu Art. 17 GG; Nawiasky - Leusser, aaO S. 197

an der Bildung des Staatswillens abgeleitet werden.

Die Teilnahmeberechtigung an der Ausübung von Staatsgewalt ergibt sich für den Bürger aus seiner Gliedstellung im Staatsvolk; alle Staatsgewalt geht vom Volk aus.[1] Die unmittelbare Ausübung der Staatsgewalt durch das Staatsorgan Volk äussert sich nach den Bestimmungen des Grundgesetzes nur in zwei Formen, nämlich in Wahlen oder Abstimmungen.[2] Darüber hinaus tritt das Volk bei der Staatswillensbildung und bei der Ausübung von Staatsgewalt nicht in Erscheinung.[3] Dieses System der repräsentativen Demokratie wird auch durch Art. 17 GG nicht durchbrochen; es wäre verfehlt anzunehmen, dass mit Hilfe des Petitionsrechts dem einzelnen Bürger eine zusätzliche Teilnahmemöglichkeit an der Staatswillensbildung verschafft werden könnte. Deshalb muss auch der von Hamann[4] angestrengte Vergleich mit dem Wahlrecht scheitern. Bei der Ausübung des Wahlrechtes beteiligt sich der Einzelne an der staatlichen Willensbildung in seiner Eigenschaft als Glied des hierzu berufenen Staatsvolkes. Der Wahlberechtigte nimmt unmittelbaren Einfluss auf die Gestaltung des öffentlichen Lebens; seine Stimme "zählt" in jedem Falle, mag die von ihm gewählte Person oder Partei die Mehrheit erreichen oder nicht, denn der Wille des Einzelnen ist bei der Bildung des staatlichen Willensaktes unabdingbares Element. Gerade diese unmittelbare Wirkung kommt der Ausübung des Petitionsrechtes nicht zu.[5] Es erscheint daher nicht erklärlich, inwiefern der Einzelne dem Parlament durch die Einreichung seiner Petition "befiehlt", insbesondere auch, welchen Inhalt dieser Befehl haben soll.[6] Aus der Peti-

---

Anm. 1) Vgl. BVerfG NJW 1958, 1339

2) Art. 20 Abs. II S. 2 GG

3) Bonner Komm., Erl. II 2f zu Art. 20 GG; vgl. auch Württ. VO vom 21. 2. 1832, oben S. 21

4) NJW 1957, 794

5) Das räumt auch Schetter, aaO Sp. 146 ein

6) Auf die völlige Umkehrung des Wortes "Bitten" in Art. 17 GG sei nur am Rande hingewiesen. Vgl. auch Fuss, DVBl. 1958, 744, der zutr. darauf hinweist, dass der Stil des Art. 17 GG nicht für den ganz anders gearbeiteten Stil passe, in dem Hoheitsträger untereinander verkehren

tion ergibt sich zwar auch für das Parlament die Pflicht zur sachlichen Prüfung und Bescheidung. Hierzu bedarf es jedoch keines "Befehls". Keineswegs kann sich der "Befehl" darauf erstrecken, dass die eingereichte Petition im Rahmen der staatlichen Willensbildung sachlich verwertet wird, so wenig bei nur individuell bestimmten Bitten eine Erfüllung des Erbetenen oder eine Entscheidung zur Sache beansprucht werden kann.

Ob die Petition des Einzelnen im Staate willensbildende Funktion gewinnt oder nicht, hängt davon ab, ob das angegangene Parlament den Petitionsinhalt in seine eigene Willensbildung aufnimmt und dadurch relevant macht.[1] Beim Wahlrecht hingegen bedarf es dieser Transformation des Einzelwillens nicht; hier hat schon die Ausübung des Wahlrechts unmittelbar willensbildende Wirkung.

bb) Zwar setzt die Teilnahme an der staatlichen Willensbildung nicht begriffsnotwendig voraus, dass der Betätigung eine unmittelbare, rechtlich verbindliche Wirkung und entscheidende Bedeutung zukommt.[2] Dieser Gesichtspunkt liesse sich auch zugunsten des aktiven Statuscharakters des Petitionsrechts anführen. Dem steht jedoch entgegen, dass es sich in jedem der in Betracht kommenden Fälle[3] um die Mitwirkung eines Organs handelt, das kraft Verfassung gerade zu bestimmten Formen der Teilnahme an der Staatswillensbildung berufen ist. Organ ist in diesem Sinne zwar auch das Staatsvolk; seine tätige Mitwirkung ist jedoch, wie bereits dargelegt, auf Wahlen und Abstimmungen beschränkt.

Anm. 1) Unter Umständen auch entgegen dem Antrag des Petenten

2) BVerfGE 8, 115 (=NJW 1958, 1340)

3) Wenn der Bundespräsident gem. Art. 63 GG den Bundeskanzler vorschlägt, wenn das Volk in den Gebietsteilen nach Art. 29 GG abstimmt, wenn der Bundesrat zu den Vorlagen der Bundesregierung nach Art. 76 Abs. II Stellung nimmt usw., so kommt dieser Mitwirkung keine unmittelbar verbindliche Wirkung zu; trotzdem wird Staatsgewalt ausgeübt

Wenn der Einzelne versucht, mit Hilfe des Petitionsrechts auf die staatliche Willensbildung Einfluss zu nehmen, so ist ihm dies möglich: er kann seine Gedanken und Vorschläge zur Lösung gesetzgeberischer Probleme geltend machen, ebenso kann der Adressat von diesen Anträgen Gebrauch machen. Eine Teilhabe an der Staatswillensbildung im aktiven Status ist darin jedoch nicht zu sehen.[1)]

cc) Dieses Ergebnis widerspricht nicht den Absichten der Gesetzgeber des Grundgesetzes. Bereits während der Weimarer Verfassung lehnte die überwiegende Auffassung es ab, das Petitionsrecht als Recht des aktiven Status zu behandeln,[2)] obwohl die Wortfassung des Art. 126 WRV hierzu mehr Anlass geboten hätte als die des Art. 17 GG. Während dort das Petitionsrecht ausdrücklich nur "Deutschen" zugebilligt war, hat das Grundgesetz diese Einschränkung auf Staatsbürger fallen gelassen. Da ein aktives Statusrecht notwendig die Mitgliedschaft im Staatsbürgerverband voraussetzt,[3)] andererseits aber das Parlament wie jeder andere Petitionsadressat auch Eingaben von ausserhalb des Staatsbürgerverbands annehmen kann und gegebenenfalls muss,[4)] würde das Petitionsrecht als aktives Statusrecht seine privilegierende Wirkung einbüssen. Alle aktiven Mitwirkungsrechte sind exklusiv, sie stehen regelmässig nur den Staatsbürgern zu. Mit der bewussten Ausdehnung des Petitionsrechts über den Kreis der Staatsbürger hinaus wurde zu erkennen gegeben, dass dem Petitionsrecht dieses exklusive Privileg der aktiven Status-

---

Anm. 1) Ebenso BVerfG aaO S. 115; Mattern, aaO Seite 627

2) Vgl. S. 91 Anm. 5

3) BVerf GE 8, 115 (=NJW 1958, 1340) vgl. S. 92 Anm. 2

4) Im einzelnen Kap. 5, II

rechte nicht eigentümlich sein kann.[1)]

Anhang. Nur anhangsweise ist zu vermerken, dass das Petitionsrecht kein Recht des passiven Status ist. Der Staat macht es niemanden zur Pflicht, Vorschläge und Anregungen zur Abstellung von Mängeln vorzubringen; es besteht auch keinerlei Anzeichen dafür, dass die Verfassungsentwicklung eine solche Richtung einschlagen könnte.[2)]

Anm. 1) Auch eine Abgrenzung zwischen Petitionen an die zuständigen Stellen (die nicht dem aktiven Status zugerechnet werden sollen) und höherrangigen Petitionen an das Parlament (so Arndt, aaO S. 1073, ähnlich von Mangoldt - Klein, aaO S. 507) ist sachlich nicht zu vertreten. Für eine solche Untergliederung bietet Art. 17 GG weder Anlass noch Handhabe. Dabei ist ausserdem zu berücksichtigen, dass auch Petitionen im Individualinteresse den Anstoss zu gesetzgeberischer Tätigkeit geben können, während andererseits nicht jede "Vorlage" (so Arndt, aaO) an das Parlament dieses Ergebnis zu haben braucht

2) Rosegger, aaO S. 30, hält dies nicht für ausgeschlossen

Dritter Abschnitt

Umfang und Schranken des Petitionsrechts

Fünftes Kapitel: Umfang und Schranken auf Seiten des Petenten

A. Einzelpersonen als Petenten

I. Art. 17 GG als Menschenrecht

1.) Im Sinne der Grundrechts - Subjektivität. Die Frage, wer zur Einbringung von Petitionen legitimiert ist, war so lange ohne praktische Bedeutung, als der blossen Petitionsfreiheit keine bindenden Verpflichtungen der Petitionsadressaten gegenüberstanden.[1] Mit der Qualifikation als subjektiv - öffentliches Recht jedoch ergibt sich die Frage, wer Träger dieses Rechts ist, da nur ein solcher die sich aus dem Petitionsrecht ergebenden Folgen - Entgegennahme, sachliche Prüfung, Bescheidung - für sich in Anspruch nehmen kann. Entgegen der Fassung des Art. 126 WRV beschränkt Art. 17 GG den Kreis der Berechtigten nicht mehr auf "Deutsche"[2], sondern gesteht das Recht der Bitte und Beschwerde "jedermann" zu, wobei der Unterscheidung zwischen "jedermann" und den in anderen Grundrechtsbestimmungen üblichen Formulierungen "jeder" (Art. 2 und 5 Abs. I GG) und "allen Menschen" (Art. 3 Abs. I GG) keine

---

Anm. 1) Loening, aaO S. 18

2) Vgl. Art. 159 Reichsverfassung 1849: "jeder Deutsche"; Art. 32 PrVerfUrk. 1850: "allen Preussen"; Art. 115 Bayer. Verf. 1946: alle Bewohner Bayerns"; im Gegensatz hierzu bereits Art. 31 const. belge 1831: "chacun". Ebenso (Jedermann, jeder usw.) auch die übrigen deutschen Länderverfassungen nach 1945, vgl. oben S. 51

sachliche Bedeutung beigemessen zu werden braucht.[1] Mit dieser Erstreckung auf "jedermann" ist das Petitionsrecht zu einem von der Volks- oder Staatszugehörigkeit unabhängigen Menschenrecht im Sinne der Grundrechtssubjektivität geworden.[2]

2.) Im Sinne der Grundrechtsqualität. Aus dem vorstehenden ergibt sich noch nicht zwingend, dass Art. 17 GG damit auch als Menschenrecht im Sinne der Grundrechtsqualität, als vorstaatliches oder elementares Menschenrecht gewertet werden müsste. Die formale Ausgestaltung als (subjektives) Menschenrecht kann allenfalls als Indiz dafür gelten, dass es auch in qualitativer Hinsicht Menschenrechtseigenschaft besitzt.[3]

> Gegen die Qualifizierung als unverletzliches und unveräusserliches Menschenrecht liesse sich das Fehlen einer einschlägigen Bestimmung in der Europakonvention der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4.11.1950 (BGBl. 1952, 686) und in der Erklärung der Menschenrechte der UN vom 10.12.1948 anführen. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass bei der Beratung der Menschenrechtsdeklaration das Petitionsrecht ausdrücklich als "un des droits essentiels de l'homme" bezeichnet wurde und dass die Aufnahme des Petitionsrechts nur aus organisatorischen Gründen unterblieb. Mehr als ein Indiz - diesmal gegen den Menschenrechtscharakter - lässt sich daraus in keinem Fall entnehmen. 4)

Gegen die Menschenrechtsqualifikation spricht auch nicht die Behauptung, das Petitionsrecht sei dem Staat gegenüber gewährleistet und setze deshalb be-

---

Anm. 1) So auch Bonner Komm., Erl. II 1a zu Art. 17

2) Vgl. von Mangoldt - Klein, aaO S. 97

3) Maunz - Dürig, Komm., Art. 1 Abs. II Randnr. 78

4) S. a. Stillschweig, Die Deklaration der Menschenrechte vor der Generalversammlung der Vereinten Nationen, Die Friedenswarte, 1949, S. 17 f.; Guradze, Der Stand der Menschenrechte im Völkerrecht, 1956, S. 157

grifflich zunächst einen Staat voraus, der dieses Recht einräume: staatsgerichtet und deshalb die Existenz eines Staates bedingend sind alle Grundrechte. Die Schwierigkeit ergibt sich jedoch aus der Art dieser Staatsrichtung, das heisst hier aus dem Doppelcharakter des Petitionsrechts als positives und negatives Statusrecht. Als Recht des negativen Status lässt sich das Petitionsrecht auf ein vorstaatliches Recht zurückführen[1], während der positive Status des Art. 17 GG wohl schwerlich auf ein vorstaatliches Recht zurückgeführt werden kann.[2] Berücksichtigt man, dass die positive Seite des Petitionsrechts heute als die entscheidende angesehen wird, so wird verständlich, dass die überwiegende Auffassung (soweit die Frage überhaupt gestellt wird) dahin geht, das Petitionsrecht nicht als allgemeines Menschenrecht, sondern als staatsgesetzliches Grundrecht zu klassifizieren, das vom Verfassungsgeber kraft seiner Gesetzgebungsgewalt nicht nur den Deutschen, sondern allen Menschen eingeräumt worden ist.[3]
Zu Recht verweist allerdings Dürig[4] auf die gerade am Petitionsrecht deutlich werdende Fragwürdigkeit einer Formalkategorie vorstaatlicher Rechte. Es ist zuzugeben, dass dem Petitionsrecht keine Menschenrechtsqualität zukommt, wo ihm nur das Recht zur Beschwerde entnommen wird. Spricht man jedoch den aus Art. 2 Abs. I GG konkretisierten Einzel-Freiheitsrechten Menschenrechtsqualität zu, so ist auch insoweit dem Petitionsrecht die Herkunft aus dem vorstaatlichen Recht nicht abzusprechen, als es einen Restgehalt an negativem Abwehrcharakter behalten hat. Wenn dieses Elementarteil in der komplexen Erscheinung des Art. 17 GG auch geringfügig erscheinen muss, so

---

Anm. 1) Georg Jellinek, Menschenrechte, S. 33 ff.

2) von Mangoldt - Klein, aaO S. 60

3) So von Mangoldt - Klein, aaO S. 508; Mattern, aaO S. 627; Maunz, aaO S. 80; Dürig, Das Eigentum als Menschenrecht, ZgesStW Bd. 109, S. 330; Nebinger, aaO S. 36; Hamann, Komm., S. 161; Neubauer, Das Petitionsrecht des Beamten, ZBR 1958, 3o3; Apelt erwähnt das Petitionsrecht bei seinen enumerativen Untersuchungen dieser Frage in JZ 1951, 353 ff. und JZ 1954, 401 ff. überhaupt nicht

4) Maunz - Dürig, Komm., Art. 1 Abs. II, Randnr. 78

verschafft es doch dem Petitionsrecht einen "Menschenrechts-Gehalt", der die Einordnung in die Formalkategorie der ausschliesslich staatsgesetzlichen Grundrechte fraglich macht.

Der so gewonnene Menschenrechtsgehalt lässt allerdings der staatlichen Verfügungsmacht einen weiten Spielraum. Man wird deshalb davon auszugehen haben, dass der ursprüngliche Menschenrechtsgehalt des Art. 17 GG zwar primärer Bestandteil des Wesensgehalts nach Art. 19 Abs. II GG ist, diesen Wesensgehalt aber nicht ausschöpft. Das wird deutlich unter dem Gesichtspunkt der staatlichen Verfügungsmöglichkeiten in dem vom Wesensgehalt nicht umfassten Raum: beschränkte sich der Wesensgehalt des Art. 17 GG auf das ungehinderte Petitionieren - Dürfen, so wäre das Grundrecht nur ein Scheinrecht. In diesem Zusammenhang kann auf die Formulierung Kleins[1] zurückgegriffen werden, wonach es auf die Bedeutung ankommt, die das Grundrecht nach der Einschränkung auf den Wesensgehalt noch für das soziale Leben im Ganzen besitzt. Diese Bedeutung aber kann - wie oben bereits eingehend dargelegt - nicht mehr nur im unbehinderten "Dürfen" bestehen. Die absolute Wertgrenze für jeden staatlichen Verfügungsanspruch kann beim Grundrecht des Art. 17 GG nicht allein die negative Freiheitssphäre absichern, sondern schützt auch den Anspruch des Petenten auf sachliche Prüfung und Bescheid. Das Grundrecht würde sonst leerlaufen und damit in seinem Wesensgehalt getroffen: ein Recht auf Prüfung und Bescheidung ergänzt den ursprünglichen Menschenrechtsgehalt des Art. 17 GG und wird von der Wesensgehaltssperre des Art. 19 Abs. II GG umfasst.[2] Damit ist die notwendige Substanz eines sinnvollen Bitt- und Beschwerderechts gegenüber staatlichen Modifizierungen abgesichert.

Anm. 1) von Mangoldt - Klein, aaO S. 560, in Anlehnung an BVerfG JZ 1953, 461

2) Vgl. Dürig, AöR Bd. 81, S. 140: "Der Petent wäre ein Spielball des Geschehens und folglich Art. 17 GG in seinem Wesensgehalt getroffen, wenn Art. 17 GG nicht auch das Recht auf sachliche Bescheidung des Begehrens enthalten würde."

II. Einzelfragen

1.) Ausländer als Petenten. Mit der Ausdehnung der Petitionsbefugnis auf "jedermann" ist das Grundgesetz einer bereits unter der Weimarer Verfassung weithin üblichen Handhabung gefolgt, hat aber die Petitionsbefugnis der Ausländer, Staatenlosen und sujets mixtes zu einem verfassungskräftigen Recht auch nach aussenhin erstarken lassen.

> Die Frage des Petitionsrechts der Ausländer war vor und während der Weimarer Verfassung Gegenstand ausgedehnter Kontroversen. Von der einen Seite wurde den Ausländern trotz der entgegenstehenden Wortfassung des Art. 126 WRV ein Petitionsrecht ausdrücklich zugebilligt 1), während die überwiegende Meinung Nichtdeutschen allenfalls eine für den Adressaten unverbindliche Petitionsmöglichkeit zusprach 2). Diese Meinungsverschiedenheiten, die sich in der Praxis nicht ausgewirkt haben, sind bereits durch die Wortfassung des Art. 17 GG gegenstandslos geworden. Sie sind jedoch deshalb nicht völlig ohne Interesse, als sie auf die bereits aufgezeichneten divergierenden Auffassungen über den Charakter des Petitionsrechts als bürgerliches oder aber staatsbürgerliches Recht zurückzuführen sind: Die staatsbürgerlichen Rechte sind Ausländern begriffsmässig versagt, die bürgerlichen hingegen nicht. 3)

a) Auf das Dilemma, das sich aus dem Statuscharakter für die Vertreter der Auffassungen ergibt, die das Petitionsrecht als aktives Statusrecht bezeichnen, wurde bereits hingewiesen.[4] Besonders ausgeprägt erscheint diese Diskrepanz bei Hamann, der zwar einerseits das Petitionsrecht als ein nicht auf Deutsche beschränktes Recht behandelt,[5] andererseits aber dasselbe Petitionsrecht als Ausfluss der Aktivbürgerschaft im demokratischen Rechtsstaat klassifiziert[6] und damit Ausländern vorenthält. Auch die von Arndt[7] und von Man-

---

Anm. 1) Statt vieler Anschütz, WRV, Komm. S. 581

2) Statt vieler Hüfner, Petitionsrecht, aaO S. 179

3) Hüfner, Petitionsrecht, S. 177, 180 und Stier-Somlo, Deutsches Reichs- und Landesstaatsrecht, S. 473, gehen von einem bürgerlichen Recht aus, das - insoweit unkonsequent! - Ausländern trotzdem versagt bleiben müsse

4) Siehe S. 95

5) Komm., S. 161

6) NJW 1957, 794

7) NJW 1957, 1073

goldt - Klein[1] versuchte Trennung in zwei verschiedene Arten von Petitionen fände - selbst wenn diese Trennung praktikabel wäre - in dem eindeutigen Wortlaut des Art. 17 GG keine Stütze, um Ausländern einen Teilbereich des Petitionsrechts deshalb vorzuenthalten, weil es sich hier um ein aktives Statusrecht handelte.

Etwas anderes ergibt sich auch nicht aus dem Wortlaut des § 75 Abs. VII der Geschäftsordnung des Bundestages.[2] Die Diskrepanz zwischen dieser Geschäftsordnungsbestimmung und dem Verfassungswortlaut dürfte unbeabsichtigt und auf ein Redaktionsversehen bei der Abfassung der Geschäftsordnung zurückzuführen sein.[3] Der Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages hat denn auch keine Zweifel daran bestehen lassen, dass Petitionen von Ausländern gleicher Behandlung unterliegen wie die deutscher Staatsangehöriger; dies nicht etwa nur auf Grund eines unverbindlichen parlamentarischen Entgegenkommens, sondern unter ausdrücklicher Anerkennung des subjektiven Rechtscharakters mit allen sich daraus ergebenden Konsequenzen.[4]

b) Die Erstreckung auf Ausländer ergibt sich - ungeachtet der Menschenrechtsqualität, sofern eine solche zu bejahen ist - nicht zwingend aus der für die Erledigungspflicht wesentlich erachteten Stellung des Individuums im und zum Staat. Smend, ausgehend von seiner Auffassung vom Petitionsrecht als verfassungsmässigem Integrationsmittel, lehnte deshalb auch die Geltung des Petitionsrechts für Ausländer grundsätzlich ab, da der deutsche Staat mindestens in erster Linie von dem durch dauernde Fühlungsmöglichkeit herzustellenden Verständnis seiner eigenen Angehörigen getragen sein wolle.[5] Dem ist

---

Anm. 1) AaO S. 507

2) Es heisst dort: "Petitionen gemäss Art. 17 des Grundgesetzes können von jedem Staatsbürger eingebracht werden (Art. 112 bis 113)."

3) Die Abg. Albertz hat im Bundestag auf diesen offenen Widerspruch hingewiesen und angeregt, bei einer gelegentlichen Novellierung der GeschO die Vorschrift des § 75 Abs. VII zu ändern, VerhBT 2. Wahlp. S. 13555, Drs. 3618, Anl. 22

4) So ausdrücklich Kahn, VerhBT 1. Wahlp. Seite 10231

5) AaO S. 166; ebenso Schetter, aaO Sp. 146

insoweit beizupflichten, als ein Anspruch auf jederzeitige Verständigung mit den Organen des deutschen Staates für Ausländer nicht ohne weiteres besteht. Der Verfassunggeber des Grundgesetzes hat jedoch von sich aus die Möglichkeit geschaffen, auch Ausländer in dieses Integrationsverhältnis einzubeziehen und damit eine Praxis sanktioniert, die schon vor und während der Weimarer Verfassung sich als unumgänglich erwiesen hatte.[1] Wenn Smend darauf abstellt, dass es in erster Linie auf die Integration mit den eigenen Staatsangehörigen ankomme, so lässt er bereits damit die Möglichkeit offen, dass dem Staat in zweiter Linie auch die Verständigungsmöglichkeit mit Ausländern wichtig erscheinen könnte. Dem stehen auch sachlich keine Bedenken entgegen. Man kann Ausländern, die in der Bundesrepublik leben und somit bereits in einem faktischen Verhältnis zu diesem Staat stehen, schlechterdings nicht das Recht absprechen, mit den Organen dieses Staates durch Petitionen in Verbindung zu treten. Die Notwendigkeit hierzu wird durch die Parallele zum Rechtsschutzanspruch unterstrichen, den man Ausländern unbestritten zugesteht.

Dies gilt aber auch für Ausländer, die nicht in der Bundesrepublik leben.[2] Der Befürchtung, das Petitionsrecht könne in seiner Bedeutung für die deutschen Staatsangehörigen durch ein Überhandnehmen aus dem Ausland kommender Eingaben Einbussen erleiden, ist durch das Korrektiv der Zuständigkeit eine Grenze gesetzt, das von vornherein nur solchen Ausländerpetitionen Raum verschafft, die eine sachliche Relation mit den angerufenen deutschen Staatsorganen verbindet und die dadurch ihre Absender in das "Integrationsverhältnis" einbeziehen. Gegenüber der vorherrschenden Auffassung der Staatsrechtslehre unter der Weimarer Verfassung kommt es nach Art. 17 GG nicht darauf an, ob das angerufene deutsche Organ ein spezifisches Interesse an einer bestimmten Ausländerpetition hat und deshalb auf deren Begehren

---

Anm. 1) S. insbesondere Loening, aaO S. 17 ff.

2) Anders die schweizerische Praxis, die ausserhalb der Schweiz lebenden Ausländern kein Petitionsrecht zugesteht, vgl. Fleiner - Giacometti, aaO S. 388

eingeht. Dieses Interesse des Staates - wenn man im Gegensatz zum Interesse des Einzelnen darauf abheben will[1] - hat der Gesetzgeber des Grundgesetzes generell als gegeben vorausgesetzt. Ausländern steht das Petitionsrecht nicht mehr nur als Petitionsfreiheit, sondern als subjektiv - öffentliches Recht in gleichem Masse zu wie Inländern.[2]

2) Minderjährige als Petenten. Die generelle Zuerkennung des Petitionsrechts an deutsche und ausländische Staatsbürger lässt die Frage offen, ob für die Ausübung des Petitionsrechts die Vollendung eines bestimmten Lebensalters zur Voraussetzung gemacht werden kann.

a) Soweit diese Frage in der Literatur überhaupt Beachtung findet, wird kaum zwischen der Grundrechtsfähigkeit überhaupt und der Befugnis zur selbständigen Ausübung des Petitionsrechts, der Grundrechtsmündigkeit differenziert. Die wohl überwiegende Auffassung geht dahin, dass das Petitionsrecht nur Volljährigen zustehe, dass ein Minderjähriger hingegen nach allgemeinen Rechtsgrundsätzen nicht beschwerdefähig sei.[3]

Zu demselben Ergebnis gelangt auch von Mangoldt - Klein[4], allerdings in der Erkenntnis des Unterschieds zwischen Innehabung und Ausübung des Rechts. Diesen Unterschied überspielt Klein aaO jedoch dadurch, dass er das Petitionsrecht als Staatsbürgerrecht dem Wahlrecht gleichstellt und mit diesem verknüpft: so, wie für das Wahlrecht eine bestimmte Mündigkeit vorausgesetzt wird, wird auch für die Ausübung des Petitionsrechts Mündigkeit verlangt. Die Berechtigung zur Einreichung von Petitionen wird von der aktiven Wahlberechtigung und damit von der Vollendung des 21. Lebensjahres abhängig gemacht.

b) Die entgegengesetzte Auffassung, die an das Lebensalter der Petenten

---

Anm. 1) Vgl. Stier - Somlo, Deutsches Reichs- und Landesstaatsrecht, S. 473; Hatschek, aaO S. 249

2) Auch die Beschränkung des Art. 115 der bayr. Verf. auf Bewohner Bayerns ist durch Art. 17 GG gegenstandslos geworden, vgl. Mattern aaO S. 627, Anm. 17; OLG München, NJW 1956, 794

3) Mattern, aaO S. 630; Hüfner, aaO S. 180

4) AaO S. 128, 508

grundsätzlich keine Anforderungen stellt, geht zurück auf von Mohl;[1] jeder, der imstande ist, seine Gedanken in verständiger Weise zu äussern, soll dies auch tun dürfen.[2] Dabei spielt allerdings der Gedanke mit, dass Minderjährige "keine Rechte zu vertreten haben, sondern bloss zur Anregung des Reichstags" berufen seien.[3] Mit Recht wurde dagegen eingewandt, dass eine solche Anregung dann keine Petition i.S. eines subjektiv - öffentlichen Rechts mehr ist[4], abgesehen davon, dass damit das Petitionsrecht Minderjähriger gegenüber nicht-parlamentarischen Stellen offen bliebe.

Entgegen Mattern aaO verzichten auch Burckhardt[5], Nebinger[6], Neubauer[7], und Hamann[8] auf die Voraussetzung eines bestimmten Lebensalters, was bei Hamann deshalb bemerkenswert ist, als er zur Begründung hierfür auf den staatsbürgerlichen Charakter des Petitionsrechts verweist, der bei von Mangoldt - Klein zur Begründung der entgegengesetzten Auffassung dient.[9]

c) Eine Verknüpfung des Petitionsrechts mit dem Wahlrecht wird nach der hier vertretenen Auffassung dem Wesen des Art. 17 GG nicht gerecht. Das Petitionsrecht ermöglicht zwar im Einzelfall die Geltendmachung politischer Forderungen, rückt dadurch aber nicht zu einem dem Wahlrecht gleichzusetzenden aktiven Statusrecht auf.[10] Die Gleichbehandlung mit dem Wahlrecht entbehrte in allen jenen Fällen einer Rechtfertigung, in denen die Eingaben keine politische Einflussnahme anstreben, sondern - wie in der Mehrzahl aller Fälle überhaupt - schlichtes Hilfesuchen sind. Die hier naheliegende Analogie

---

Anm. 1) AaO S. 230

2) Hatschek, aaO S. 248; Wagner, aaO S. 44; von Roenne, Staatsrecht der preussischen Monarchie, Bd. 1 Abt B, S. 194

3) Hatschek, ebenda

4) Mattern, aaO S. 630 Anm. 29

5) AaO S. 530; s. a. Pfeiffer, VerfBeschw., S. 154

6) Komm. S. 36

7) ZBR 1958, 304

8) Komm. S. 162

9) S. Seite 104

10) S. Seite 91 ff.

zum Rechtsschutzanspruch lässt es unerheblich erscheinen, ob der hilfesuchende Petent wahlberechtigt ist oder nicht.[1] Unter diesem Gesichtspunkt führt auch das Auseinanderfallen von Wahlalter und Volljährigkeit - für den Fall, dass das Wahlalter später als die Volljährigkeit erreicht wird - zu keinem "unerfreulichen Ergebnis", das Klein aaO darin sieht, dass dann zwar ein Petitionsrecht, aber kein Wahlrecht bestünde, obwohl das Petitionsrecht neben dem Wählen die einzige Einwirkungsmöglichkeit auf die Volksvertretung biete.[2] Ausser Betracht bleiben muss aber auch eine Differenzierung zwischen schlicht hilfesuchenden und politischen Petitionen mit der Folge, dass das Petitionsrecht im Individualinteresse auch Nichtwahlberechtigten, das im staatsbürgerlichen Interesse nur Wahlberechtigten zustünde. Eine solche Differenzierung wäre praktisch undurchführbar.[3] Ebensowenig ergibt sich aus Art. 17 GG die Möglichkeit, zwischen Petitionen an die zuständigen Stellen und solchen an die Parlamente zu unterscheiden,[4] um für die Anrufung der Volksvertretung die Wahlfähigkeit zur Voraussetzung zu machen.

d) Eine Klärung der Frage kann, wie bereits angedeutet, nur unter klarer Trennung der Grundrechtsfähigkeit, (der Fähigkeit, Träger von Grundrechten zu sein) und der Grundrechtsmündigkeit, (der Fähigkeit, diese Grundrechte selbständig ausüben zu können) versucht werden.[5]

aa) Dabei ist davon auszugehen, dass es für die Innehabung des Petitionsrechts nicht auf das Kriterium der Volljährigkeit oder einer anderen Altersstufe ankommen kann. Grundrechtsträger i.S. des Art. 17 GG sind vielmehr alle natürlichen Personen, denen Rechtsfähigkeit i.S. des § 1 BGB zukommt, unabhängig davon, ob diese Personen jederzeit zur tatsächlichen Ausübung des

---

Anm. 1) Vom Wahlrecht deutlich abhebend auch Burckhardt, aaO S. 531, der das Petitionsrecht für die Schweiz auch den dort nicht wahlberechtigten Frauen eingeräumt wissen will

2) AaO S. 128; widersprüchlich ebenda, S. 508

3) Früher wurde verschiedentlich Frauen und Minderjährigen das Recht abgesprochen, in politischen Angelegenheiten zu petitionieren, vgl. Rosegger, aaO S. 40

4) Im Sinne von Arndt, NJW 1957, 1073

5) Zu den Begriffen s. von Mangoldt - Klein, aaO S. 127, 128; Hildegard Krüger, FamRZ 1956, Seite 329 ff.

Petitionsrechts in der Lage sind. Die Petitionsrechtsfähigkeit wird durch das Fehlen der natürlichen Handlungsfähigkeit nicht berührt. Rechtsträger des Petitionsrechts sind daher auch die Minderjährigen, ebenso wie Geisteskranke usw.[1)]

bb) Eine zweite und von der der Grundrechtsfähigkeit zu unterscheidende Frage ist die der Grundrechtsmündigkeit, die sich dahin konkretisiert, ob jede natürliche Person von dem ihr zustehenden Petitionsrecht auch selbständigen Gebrauch machen kann. Die Beantwortung dieser Frage hängt wiederum davon ab, ob und gegebenenfalls welche anderen Rechte der Befugnis zur selbständigen Ausübung des Petitionsrechts entgegenstehen. In Betracht kommt hier in erster Linie das überkommene Eltern- und Vormundschaftsrecht, insoweit es die beschränkte Geschäftsfähigkeit der Minderjährigen und die Vertretungsmacht der Eltern regelt.

> Gegenüber diesen Bestimmungen glaubt Hildegard Krüger 2) der Grundrechtsmündigkeit grundsätzlich den Vorrang einräumen zu müssen, übersieht dabei jedoch, dass damit die eigenständigen Grundrechte der Eltern 3) ihre äquivalente Bedeutung einbüssen 4).

In diesem Konflikt zwischen den Grundrechten der Eltern und denen der Kinder bieten sich als Kompromisse an

> 1. spezielle gesetzliche Regelungen, die Minderjährigen ausdrücklich oder konkludent die selbständige Ausübung ihrer Grundrechte eröffnen;
>
> 2. die für das Recht der Minderjährigen geltenden Regelungen des BGB, die mit den Wertvorstellungen des Grundgesetzes insoweit in Einklang stehen 5).

cc) (Ad 1) Eine Spezialnorm in diesem Sinne, die das Recht der Eltern beschränkt, das der Minderjährigen erweitert, stellt beispielsweise § 19 Abs. V

Anm. 1) Ebenso Hildegard Krüger, ebenda

2) Gleichberechtigungsgesetz, Komm., Einleitung, Randnr. 278 ff.; vgl. auch FamRZ 1956, S. 329 ff.

3) Vgl. Art. 6 Abs. II GG

4) Maunz - Dürig, Komm., Art. 2 Abs. I, Randnr. 59 Anm. 1 und Randnr. 66 Anm. 2

5) Maunz - Dürig, ebenda, Randnr. 59 Anm. 1

des Wehrpflichtgesetzes vom 21.7.1956[1] dar. Zu Recht schliesst das Bundesverwaltungsgericht[2] aus dieser Vorschrift, dass damit der minderjährige Wehrpflichtige berechtigt wird, in allen seine Wehrpflicht betreffenden Angelegenheiten selbständig und wirksam zu handeln.[3] Damit ist zweifelsfrei auch seine Grundrechtsmündigkeit insoweit vor die Volljährigkeit "antezipiert", als die Grundrechtsausübung sachbezogen auf sein Wehrdienstverhältnis bleibt. Eine ähnliche Konsequenz ergibt sich aus dem Gesetz über die religiöse Kindererziehung vom 15.7.1921[4]. Im gleichen Masse, wie bei der Verletzung des Rechts der Freiheit des Bekenntnisses (Art. 4 GG) die in § 5 des genannten Gesetzes festgelegten Altersstufen für die Wahl eines Bekenntnisses die Prozessfähigkeit zur Einlegung einer Verfassungsbeschwerde nach § 90 BVerfGG bestimmen[5], ist auch bereits die Grundrechtsmündigkeit im Hinblick auf Art. 4 GG und auf alle im Zusammenhang damit in Anspruch genommenen Grundrechte vorgezogen. Das bedeutet, dass in Angelegenheiten der freien Bekenntniswahl und der ungehinderten Religionsausübung auch Minderjährigen das Petitionsrecht ebenso wie das Recht zur Verfassungsbeschwerde zusteht.[6]

dd) (Ad 2) Wo keine besonderen Bestimmungen die selbständige Ausübung des Petitionsrechts vor Erreichung der Geschäftsfähigkeit ermöglichen, ist auf die Regelungen des bürgerlichen Rechts zurückzugreifen. Soweit dort keine Elternbefugnisse entgegenstehen, steht einer selbständigen Ausübung des Petitionsrechts von dieser Seite nichts im Wege. Aus den Vorschriften des

---

Anm. 1) BGBl. I, S. 651

2) BVerwGE 7, 66 ff.

3) BVerwGE 7, 67; im Ergebnis ebenso Hildegard Krüger, FamRZ 1956, 330 f.

4) RGBl. S. 939

5) BVerfGE 1, 89; Geiger, BVerfGG, Komm. S. 276

6) Vgl. Hamann, Komm. S. 162; Pfeiffer, aaO Seite 154; eine Reihe ähnlicher Fälle, in denen die Grundrechtsmündigkeit kraft spezialgesetzlicher Regelung der allgemeinen Geschäftsfähigkeit vorausläuft, zitiert Hildegard Krüger, Komm., Einl. Randnr. 283

§§ 105 ff. BGB lässt sich für eine generelle Einschränkung der Grundrechtsmündigkeit zugunsten der elterlichen Gewalt jedoch nichts entnehmen. Eine partielle Freistellung für Minderjährige in einem Arbeitsverhältnis (§ 113) oder im selbständig betriebenen Erwerbsgeschäft (§ 112) wirkt sich auch positiv auf die Grundrechtsmündigkeit und damit auf die selbständige Ausübung des Petitionsrechts aus, soweit es sich um Fragen handelt, die mit dem Arbeitsverhältnis oder der geschäftlichen Tätigkeit in Berührung stehen.[1)]

ee) In allen diesen Fällen greift das Argument nicht durch, dass Minderjährigen die zur Erkenntnis ihres Begehrens notwendige Einsicht und Reife abgehe.[2)] Es ist nicht ersichtlich, weshalb ein Minderjähriger, dem man die Reife zur Einlegung einer Verfassungsbeschwerde zubilligt, nicht auch zur Einreichung einer Petition befähigt sein soll, die an seine Einsichtsfähigkeit vergleichsweise geringere Anforderungen stellt und in ihren möglichen Folgen für den Beschwerdeführer gegenüber der Verfassungsbeschwerde harmloser ist.[3)]

Im Hinblick auf die Folgen einer Petition ergibt sich generell die Frage, ob die Einreichung einer Beschwerde überhaupt geeignet ist, den Absender rechtlichen Nachteilen i.S. des § 107 BGB auszusetzen, die ihrerseits eine Begrenzung der Petitionsmündigkeit rechtfertigen könnten.

Diese Frage kann verneint werden. Besteht demnach für Minderjährige schon kraft gesetzlicher Bestimmungen ein Recht zum selbständigen Gebrauch des Petitionsrechts hinsichtlich bestimmter Materien, so sind auch ausserhalb dieser Sachgebiete keine Bestimmungen ersichtlich, die zu einer Kollision mit der Grundrechtsmündigkeit Minderjähriger im Hinblick auf Art. 17 GG führen könnten.[4)] Über die genannten speziellen Sachgebiete hinaus ist daher auch Minderjährigen die selbständige Ausübung des Grundrechtes des Art. 17 GG gestattet, ohne dass es hierzu einer bestimmten Qualifikation als Wehr-

---

Anm. 1) Hildegard Krüger stellt hier auf den "Pflichtenkreis" ab: im Rahmen eines solchen Pflichtenkreises müsse der Minderjährige auch als befugt angesehen werden, sich mit Petitionen an den BT zu wenden, FamRZ 1956, Seite 332

2) Kahn, VerhBT 1. Wahlp. S. 10231

3) Überschätzt von Kahn, ebenda, S. 10231

4) A. A. Kahn, VerhBT 1. Wahlp. S. 10231, unter Berufung auf die allgemeinen Rechtsgrundsätze über die Stellung der Minderjährigen, ohne nähere Begründung

pflichtiger, Berufstätiger oder Gewerbetreibender im Einzelfall bedürfte.[1]
e) Dieses Ergebnis ist aus praktischen, aber auch aus rechtspolitischen Gründen billigenswert. Für den Empfänger wird es nicht in jedem Falle möglich sein, aus der Eingabe auf das Alter des Petenten zu schliessen, zumal von niemand verlangt werden kann, sein Alter in der Beschwerdeschrift zu vermerken. Andererseits wäre es jedoch eine Verallgemeinerung, die für die Ausübung des Petitionsrechts erforderliche Reife allen Minderjährigen grundsätzlich abzusprechen. In diesem Zusammenhang gewinnen die bei Hildegard Krüger[2] genannten Fälle beispielhafte Bedeutung, dass Minderjährige "Prokurist, Referendar, Leutnant oder Mutter" sein können, ein "Flugzeug fliegen oder einen schweren Lastwagen fahren" können, dass ihnen andererseits aber die zur Geltendmachung des formlosen Petitionsrechts notwendige intellektuelle Erkenntnis abgehen soll. Die von Kahn[3] geäusserte Auffassung würde es auch verhindern, dass sich beispielsweise Schüler mit einer Eingabe an die zuständige Schulbehörde oder Studenten an das zuständige Hochschulreferat der Verwaltung bzw. an den Landtag wenden könnten. Es wird kaum behauptet werden können, dass solche Eingaben schon deshalb die nötige Einsicht zur Erkenntnis des Begehrens vermissen lassen und "gegenüber wirklich begründeten Petitionen" zurückstehen müssten, nur weil die Absender nicht volljährig sind.[4] Der Petitionsausschuss des Bundestages ist sonst immer bestrebt, durch eine grosszügige Handhabung der Gefahr der Staatsverdrossenheit zu begegnen. Dieser Gefahr kann wohl am besten dadurch vorgebeut werden, dass das Interesse Minderjähriger (das sich schon darin äussern kann,

---

Anm. 1) Im Ergebnis ebenso Nebinger, Komm. S. 36; Hamann, Komm. S. 162; Neubauer, ZBR 1958, Seite 304

2) Komm., Einl. Randnr. 297; ein Teil dieser Fälle regelt sich bereits über §§ 112, 113 BGB.

3) VerhBT 1. Wahlp. S. 10231

4) So allerdings Kahn, ebenda. Die natürliche Fähigkeit, überhaupt lesen und schreiben zu können, muss freilich vorausgesetzt werden

dass sie überhaupt den Weg des Art. 17 GG beschreiten!) honoriert wird, indem die Adressaten auch ihre Eingaben sachlich behandeln. Die Befürchtung, dass der Bundestag durch die Beschäftigung mit Eingaben heranwachsender Petenten überlastet würde und die Bearbeitung der übrigen Petitionen darunter leiden könnte[1], scheint unbegründet, da keine Anzeichen dafür vorliegen, dass die Parlamente bisher mit Petitionen jugendlicher Absender überschwemmt worden wären.

B. Personenmehrheiten als Petenten

I. Gemeinschaftliche Petitionen

1.) Überblick. Nach dem Wortlaut des Art. 17 GG kann das Petitionsrecht sowohl einzeln als auch in Gemeinschaft mit anderen ausgeübt werden. Diese Regelung des Grundgesetzes entspricht der des Art. 126 WRV, wo ebenfalls die Ausübung des Petitionsrechts einzelnen als auch mehreren gemeinschaftlich eingeräumt wurde.

> Die Aufnahme dieser Bestimmungen kann als Rest einer Reaktion gegen die in der Mitte des 19. Jahrhunderts herrschende Richtung angesehen werden, gemeinschaftliche Petitionen, insbesondere solche unter einem Gesamtnamen, weitmöglichst zu unterbinden 2). Ihren stärksten Niederschlag hatte diese Tendenz in Art. 32 PrVerfUrk gefunden, nachdem noch die Frankfurter Reichsverfassung das Petitionsrecht den "Korporationen und .. mehreren im Vereine" ausdrücklich zugestanden hatte. Das Tauziehen um die Zulässigkeit gemeinschaftlicher Petitionen muss unter Berücksichtigung der Tatsache gewertet werden, dass damals mehr als heute gemeinschaftliche Petitionen häufig politische Ziele verfolgten. Solange Einzelpersonen solche Petita vortrugen, konnte dies dem Staate kaum gefährlich werden. Wenn aber ganze Gruppen sich an den Staat wandten, konnte nach damaliger Auffassung leicht die "Staatsräson" darunter leiden.

Anm. 1) Kahn, ebenda

2) Siehe oben S. 43, 44

Ein Relikt dieses Motivs findet sich noch heute in der "Meuterei - Klausel" des Art. 17 a GG, durch die die Einschränkung von Sammelbeschwerden für die Angehörigen der Streitkräfte und des Ersatzdienstes ermöglicht wird. [1)]

2.) Sammeleingaben. Die Zulässigkeit gemeinschaftlicher Petitionen hat primär Bedeutung für solche Eingaben, die nicht nur von einer Einzelperson, sondern von mehreren unterzeichnet sind. Eine solche Sammelpetition ist im Ergebnis nichts anderes als die formale Zusammenziehung einer Anzahl gleichlautender Einzelpetitionen, [2)] wobei der einzelne beteiligte Petent jeweils zu erkennen ist. Auf diese Individualisierung der mehreren Petenten hatte die belgische Verfassung (1831) in Art. 31 besonders abgehoben mit der Formulierung: ".. des pétitions signées par une ou plusieurs personnes ..". Das Misstrauen früherer Staaten richtete sich auch weniger gegen solche gemeinschaftlichen Eingaben als vielmehr gegen Petitionen, bei denen der einzelne Petent hinter einem Gesamtnamen zurücktritt. Die Zulässigkeit gemeinschaftlicher, von mehreren unterzeichneter Petitionen gilt heute als Selbstverständlichkeit, die durch den Wortlaut der Verfassung bekräftigt wird. [3)] Aus der Zulässigkeit solcher Eingaben ergibt sich die Frage, ob für den Adressaten daraus eine Bescheidungspflicht gegenüber jedem einzelnen unterzeichnenden Petenten erwächst. Man wird diese Folge nur in solchen Fällen zu bejahen haben, in denen die Zahl der unterzeichnenden Beschwerdeführer übersehbar und jeder einzelne Absender dem andern gleichgeordnet ist; wo eine Person, Institution oder Partei als federführend erkennbar hervortritt und der Einzelne nur eine vorbereitete Liste unterschreibt, braucht nicht jeder Unterzeichner beschieden zu werden. In der Mehrzahl solcher Fälle darf

---

Anm. 1) Im einzelnen unten C, III

2) Bündel von Einzeleingaben; ähnlich auch Rosegger, aaO S. 39

3) Bonner Komm., Erl. II 1b zu Art. 17 GG; Nawiasky - Leusser, Komm., S. 115

unterstellt werden, dass der Einzelne mit dem Beitritt und seiner Unterschrift zu einer gemeinschaftlichen Eingabe einen an ihn persönlich gerichteten Bescheid gar nicht erwartet, zumal die Unterzeichnung von Sammel- und Massenpetitionen regelmässig nur den Zweck verfolgt, der jeweiligen Eingabe stärkeres Gewicht zu verschaffen.

3.) Petitionen unter Gesamtnamen. Es gilt heute als unbestritten, dass Mehrheiten von Personen von der gegebenen Möglichkeit des gemeinschaftlichen Petitionierens auch unter Verwendung eines Gesamtnamens Gebrauch machen können. Die früheren Verbote und Beschränkungen konnten die Entwicklung von Kollektivkörpern nicht in dem beabsichtigten Masse hemmen. Diese Beschränkungen erwiesen sich auch schon deshalb als praktisch wirkungslos, weil die zuständigen Adressaten auch "unzulässige" Kollektivpetitionen regelmässig entgegennahmen und behandelten.[1] Alle Unklarheiten, die über die Zulässigkeit von Petitionen unter Kollektivbezeichnungen noch unter der Reichsverfassung von 1871 bestanden[2], wurden spätestens durch Art. 126 WRV beseitigt, mit dessen Inkrafttreten alle wenigstens formell bestehenden Beschränkungen entfielen und nach übereinstimmender Auffassung auch Petitionen unter Gesamtnamen zulässig wurden.[3] Diese Auffassung hat der Gesetzgeber auch dem Art. 17 des Grundgesetzes zugrundegelegt.[4] Hier ist jedoch zur begrifflichen Klärung folgendes anzumerken: In der staatsrechtlichen Literatur zu Art. 126 WRV wurde als Recht, Petitionen unter einem Gesamtnamen einzureichen, auch das Petitionsrecht juristischer Personen

---

Anm. 1) Hatschek, aaO S. 250; Loening, aaO S. 17; Bornhak, aaO S. 412; vgl. oben S. 48 Anm. 3

2) Rosegger, aaO S. 42

3) Anschütz, WRV, Komm. S. 581; Gebhard, aaO S. 482; Hatschek, aaO S. 250; Giese, WRV, Komm. S. 271 u. a.

4) Mattern, aaO S. 631; von Mangoldt - Klein, aaO S. 509; Bonner Komm. Erl. II 1b zu Art. 17 GG; s. a. Nawiasky - Leusser, aaO S. 197; Süsterhenn - Schäfer, aaO S. 114

verstanden.[1] Die einschlägigen Kommentierungen zu Art. 17 GG räumen hingegen dem Petitionsrecht der juristischen Personen unter Berücksichtigung des Art. 19 Abs. III GG eine besondere Behandlung ein, ohne den verbleibenden Restbestand des Rechts, unter einem Gesamtnamen zu petitionieren, im einzelnen aufzuzeigen. So ergibt sich sowohl bei von Mangoldt - Klein[2] wie auch bei Wernicke[3], dass einerseits Personengesamtheiten das Recht, unter einem Gesamtnamen zu petitionieren, zugestanden wird, andererseits aber die Geltung des Grundrechts für juristische Personen gesondert behandelt wird, obwohl auch "juristische Personen" in diesem Sinne "Personengesamtheiten" sein können.

Unter Berücksichtigung dieser Gesichtspunkte steht das Recht der Beschwerde unter einer Gesamtbezeichnung jedenfalls solchen Personengesamtheiten zu, die sich ad hoc zur Einreichung einer bestimmten Petition zusammengefunden haben.[4] Anstelle der Unterzeichnung durch jeden einzelnen Petenten genügt die Absendung unter einer Sammelbezeichnung, sofern der federführende Petent legitimiert ist, für die unter die Kollektivbezeichnung fallenden Einzelpersonen zu sprechen.[5] Wenn diese Legitimation in Frage steht, ist die Eingabe als Einzelpetition zu betrachten. Unter einem Gesamtnamen petitionsberechtigt sind weiterhin alle nicht rechtsfähigen Gesellschaften, Vereine, und sonstigen Personenzusammenschlüsse[6], wobei noch zu klären sein wird, ob diesen ein materiell unbeschränktes Petitionsrecht zusteht. Eine Beantwortung dieser Frage hat im Zusammenhang mit dem nachstehend zu untersuchenden

---

Anm. 1) Vgl. u.a. Anschütz, WRV, Komm. S. 581; Giese, WRV, Komm. S. 271

2) AaO S. 509

3) Bonner Komm. Erl. II 1a, b zu Art. 17 GG

4) Vgl. Süsterhenn - Schäfer, aaO S. 114

5) Vgl. Petition Nr. 9151, BT 2. Wahlp., Drs. 1338: "Betriebsführung und Gefolgschaft des Temde-Werks, Detmold"

6) Mattern, aaO S. 631; Giese, WRV, Komm. S. 271; s.a. BVerfGE 3, S. 391

Petitionsrecht juristischer Personen zu erfolgen.

II. Das Petitionsrecht juristischer Personen.

Obwohl unter der Weimarer Reichsverfassung die Geltung der Grundrechte für juristische Personen von der überwiegenden Auffassung verneint wurde[1], war doch das Petitionsrecht der Korporationen nie in Frage gestellt worden.[2] Sowohl Körperschaften des privaten wie auch des öffentlichen Rechts wurden grundsätzlich als petitionsberechtigt angesehen; umstritten war lediglich die Beschränkung des Petitionsrechts auf Angelegenheiten des spezifischen Wirkungskreises der jeweiligen juristischen Person.[3]

Für das Grundgesetz hat Art. 19 Abs. III die Frage der Grundrechtsgeltung für juristische Personen im bejahenden Sinne geklärt, soweit die Grundrechte ihrem Wesen nach auf die juristischen Personen anwendbar sind. Für Art. 17 GG wurde diese Anwendbarkeit bisher fast übereinstimmend bejaht, ohne dass zwischen juristischen Personen des öffentlichen und des privaten Rechts differenziert worden wäre: beide werden als Grundrechtsträger i.S. des Art. 17 GG angesehen.[4] Diese unterschiedslose Gleichbehandlung der privat- und öffentlichrechtlichen Korporationen bedarf einer kritischen Überprüfung.

1.) Juristische Personen des Privatrechts. Unbedenklich kann die Geltung des Art. 17 GG für die juristischen Personen des Privatrechts bejaht werden. Dies

---

Anm. 1) Vgl. insbesondere Schmitt, HdbDStR Bd. 2, 1932, S. 591

2) Die bei Fuss, DVBl. 1958, S. 739 Anm. 1 zitierte Auffassung von Poetzsch - Heffter, aaO S. 430, stellt keine Ausnahme dar; vgl. etwa Anschütz, Komm. S. 581; Hatschek, aaO S. 249 f. u.a.

3) Im einzelnen s.u. 2)

4) Vgl. u.a. von Mangoldt - Klein, aaO S. 509, 566 Bonner Komm., Erl. II 1a zu Art. 17 GG; Giese Komm. GG, S. 40; Hamann, Komm. S. 162; in der ursprünglich vorgesehenen Enumeration der Grundrechte der juristischen Personen war Art. 17 GG nicht enthalten

geht zwar nicht bereits, wie von Mangoldt annimmt[1], aus dem Wort "jedermann" des Art. 17 GG hervor, doch ist das Petitionsrecht seinem Inhalt und Zweck nach nicht allein auf das Individuum zugeschnitten (wie etwa das Recht auf Staatsangehörigkeit, das Recht der Kriegsdienstverweigerung): auch eine Körperschaft kann sich bittend oder Beschwerde führend an die zuständigen Stellen oder an das Parlament werden.[2] Dies widerspricht weder dem Sinn der Grundrechtsnorm noch der gesetzgeberischen Absicht,[3] vielmehr lässt sich das in Art. 17 GG gewährte Recht auch mit der juristischen Person des Privatrechts sinnvoll verbinden, da diese den möglichen Petitionsadressaten auf derselben Ebene gegenübersteht wie eine Einzelperson.[4]

2.) Juristische Personen des öffentlichen Rechts. Fast ebenso einhellig wird in der derzeitigen Staatsrechtsliteratur das Petitionsrecht auch juristischen Personen des öffentlichen Rechts[5] zuerkannt. Diese Auffassung basiert vornehmlich auf der Prämisse, dass der Begriff der "inländischen juristischen Person" in Art. 19 Abs. III GG sowohl privat- wie auch öffentlichrechtliche Körperschaften umfasse.[6] Gegen diese extensive Auslegung des Art. 19 Abs. III

Anm. 1) Komm., S. 112; kritisch hierzu auch Bonner Komm., Erl. II 1a zu Art. 17 GG

2) Es muss hier dahingestellt bleiben, ob dogmatisch auf die Interessen der einzelnen Mitglieder oder auf ein Eigeninteresse der juristischen Person zurückzugreifen ist. Zu berücksichtigen bliebe dabei, dass nicht jede Petition einer Körperschaft der Summe gedachter Einzelpetitionen ihrer Mitglieder zu entsprechen braucht

3) Vgl. die Kriterien bei Serick, Rechtsform und Realität juristischer Personen, 1955, Seite 172

4) Im Ergebnis unbestritten, vgl. Maunz-Dürig, Komm., Art. 19 Abs. III Randnr. 49 A, insbes. Randnr. 53; von Mangoldt - Klein, aaO S. 509, 568; Bonner Komm., Erl. II 1a zu Art. 17 GG; Hamann, Komm., S. 162, Mattern, aaO S. 631; Maunz, Staatsrecht, S. 86; Wolff, Verwaltungsrecht, S. 161; zu der weiteren Frage der Beschränkung auf den Wirkungskreis und auf inländische Körperschaften siehe unten 3) und auf S. 117 Anm. 1)

5) Zum Begriff siehe Wolff, aaOS. 159 ff.

6) Bonner Komm., Erl. II 3a zu Art. 19 GG; von Mangoldt - Klein, aaO S. 566; kritisch Ehrensberger, DÖV 1956, S. 132 und Maunz - Dürig, Komm., Art. 19 Abs. III, Randnr. 29

sind Einwände geltend zu machen, die einer allgemeinen Petitionsberechtigung juristischer Personen des öffentlichen Rechts entgegenstehen.

a) Art. 19 Abs. III des Grundgesetzes wurde vom Parlamentarischen Rat als Ausnahmevorschrift geschaffen, die ihrem Wesen nach eng zu interpretieren ist; der Grundrechtsschutz sollte über die natürlichen Personen hinaus auch auf rechtsfähige Personengesamtheiten erstreckt werden.[1] Daraus ergibt sich jedoch noch kein Indiz dafür, dass der Grundrechtsschutz auch auf rechtsfähige Körperschaften mit eigener Hoheitsgewalt ausgedehnt werden sollte. Dagegen spricht vor allem die Tatsache, dass die Grundrechte in erster Linie gegen den Staat gerichtet sind. Der Träger des Grundrechts steht dem Staat gegenüber, der Staat ist das Objekt, gegen das sich der Grundrechtsschutz überhaupt richtet.[2] Grundrechte staatlicher Einrichtungen und Institutionen gegen den Staat sind daher wesensmässig undenkbar.[3] Dies gilt für alle juristischen Personen des öffentlichen Rechts, soweit sie Hoheitsträger sind. Grundrechte - auch das Petitionsrecht - richten sich gegen Hoheitsträger, so dass es verfehlt erscheint, daß dieselben Hoheitsträger auch Träger von Grundrechten sein sollen.

b) Daraus ergibt sich, dass im Rahmen der hoheitlichen Staatsorganisation keine Grundrechte denkbar sind und damit auch das Petitionsrecht als subjektiv - öffentliches Recht für Hoheitsträger ausscheidet. Dies gilt in erster Linie für den Bund und die Länder; beide sind Hoheitsträger mit originärer Staatsgewalt, die die Garantie des Art. 17 GG nicht benötigen.[4] Das Verhältnis zwischen Bund und Ländern kann nicht mit dem Verhältnis zwischen Hoheitsträger und Individuum verglichen werden, sondern ist als Verhältnis gegenseitig

---

Anm. 1) Fuss, DVBl. 1958, S. 740

2) Vgl. Geiger, BVerfGG, Komm., 1952, S. 276; von Mangoldt - Klein, aaO S. 61; Fuss, aaO S. 740

3) Maunz - Dürig, Komm., Art. 2 Abs. I Randnr. 67; Art. 19 Abs. III Randnr. 30 mit ausführlichen Hinweisen; Hamann, NJW 1957, S. 1423; Nipperdey, BB 1951, S. 594; vgl. auch Fleiner - Giacometti, aaO S. 388

4) Fuss, aaO S. 741; Maunz - Dürig, Komm., Art. 19 Abs. III Randnr. 32

abgegrenzter Kompetenzen zu bewerten[1], in dessen Rahmen es kein Petitionsrecht geben kann. Zu Recht hat deshalb auch das Bundesverfassungsgericht im Rechtsstreit über die Volksbefragungen zur atomaren Ausrüstung der Bundeswehr in den Ländern Hamburg, Bremen und Hessen keine Frage des Grundrechtsschutzes der Länder nach Art. 17 GG gesehen, sondern eine Frage der Kompetenzabgrenzung zwischen Bund und Ländern.[2]

c) Dieselben Gesichtspunkte gelten auch für die sonstige Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts, auch wenn sie öffentliche Verwaltung als Selbstverwaltungsaufgabe wahrnehmen. Auch sie gründen ihre Befugnis zu hoheitlichem Handeln auf staatliche Organisations- und Kompetenznormen und können deshalb dem Staat gegenüber keine Grundrechte geltend machen.[3] Solange eine juristische Person im Organisations- und Kompetenzbereich des Staates wirkt, ist sie Glied im Gesamtorganismus; als "Glied" aber kann sie sich nicht gegen den Staat (den "Leib") auf Grundrechte berufen, da der notwendige Anspruchsgegener fehlt.

d) Besondere Bedeutung gewinnt diese Feststellung für die Gemeinden und Gemeindeverbände. Auch die Kommunen sind Träger mittelbarer Staatsgewalt; sie üben als Glieder im Gesamtorganismus der öffentlichen Aufgabenerfüllung hoheitliche Gewalt aus, die von der Hoheitsmacht des Staates abgeleitet ist.[4] Die Gemeinde steht daher dem Staat nicht frontal gegenüber, sondern wurde dem Staate mehr und mehr inkorporiert[5]; ihre öffentlichen Aufgaben könnten vom Staat selbst übernommen werden. Als Träger mittelbarer staatlicher Hoheitsgewalt können die Gemeinden sich deshalb nicht auf Grundrechte be-

---

Anm. 1) Fuss, aaO S. 741, 744; Geiger, aaO S. 276 f.

2) BVerfGE 8, 104 ff; S. 122 ff. (= NJW 1958, 1339 f., S. 1341 f.)

3) Maunz - Dürig, Komm. Art. 19 Abs. III Randnr. 35; Fuss, aaO S. 742; vgl. Forsthoff, aaO S. 431; Nipperdey, aaO S. 594; ablehnend Jacobi, BB 1951, 765

4) Fuss, aaO S. 741; Maunz - Dürig, Komm., Art. 19 Abs. III Randnr. 38

5) Vgl. BVerfGE 8, 46, wo die Gemeinde als eine dem Staat eingegliederte öffentl.-rechtl. Körperschaft bezeichnet wird

rufen[1] und zwar auch dann nicht, wenn sie öffentliche Aufgaben im Bereich der Selbstverwaltung vornehmen. Diese Erwägungen führen dazu, dass Gemeinden auch das Grundrecht des Art. 17 GG nicht für sich in Anspruch nehmen können.[2] Diese Konsequenz widerspricht zwar dem bisher in der Staatsrechtslehre und Rechtsprechung kaum jemals angezweifelten Grundsatz, dass Gemeinden sich mit Bitten und Beschwerden an die zuständigen Adressaten wenden und sich dabei auf das Petitionsrecht (der Art. 23 RV 1871, 126 WRV oder 17 GG) berufen können. Mit der hier vertretenen Auffassung wird diese Befugnis de facto nicht geschmälert, sondern lediglich die Rechtsgrundlage dieser Befugnis in Art. 17 GG in Frage gestellt. Die Gemeinden wie alle anderen Hoheitsträger bedürfen der Garantie des Art. 17 GG überhaupt nicht, um Anregungen und Vorstellungen an andere Hoheitsträger heranzubringen, da ihnen andere Wege zur Geltendmachung ihrer Interessen zur Verfügung stehen. Diese Befugnis ergibt sich bereits aus der allgemeinen Teilhabe an der Staatsgewalt[3]; der Verkehr zwischen Hoheitsträgern wickelt sich nicht auf der Basis des Petitionsrechts ab. Zutreffend hat Fuss[4] darauf hingewiesen, dass der Stil des

---

Anm. 1) Fuss, aaO S. 741; vgl. auch Nipperdey, aaO S. 593 ff.; Peters, unveröffentlichtes Rechtsgutachten zur verfassungsrechtlichen Unzulässigkeit der Volksbefragung über die Atombewaffnung vom 28. 6. 1958, S. 7

2) Ebenso Fuss, aaO S. 744; Maunz - Dürig, Komm., Art. 19 Abs. III Randnr. 38

3) Fuss, aaO S. 744. Auch das BVerfG hat in seinem gegen Hessen gerichteten Urteil (NJW 1958, 1341 ff. =E 8, 122 ff.) den Gemeinden das Recht zugesprochen, gegen bestimmte Massnahmen zu protestieren, dabei jedoch eine Erwähnung des Art. 17 GG oder des Petitionsrechts vermieden. Zweifelhaft allerdings die Einstweilige Anordnung des BVerfG in E 8, 42 ff., wo festgestellt wird, dass (durch den Beschluss) das Petitionsrecht unberührt bliebe; die Gemeinde sei ebensowenig wie der Einzelne daran gehindert, mit den ihr zur Verfügung stehenden und angemessenen Mitteln .. ihre Meinung zu äussern und sich an das Parlament zu wenden, s. S. 45. Nach der hier vertretenen Meinung ist aber das Petitionsrecht gerade kein der Gemeinde zur Verfügung stehendes Mittel.

4) AaO S. 744

Art. 17 GG mit Bitten und Beschwerden nicht zu dem ganz anders gearteten Stil passe, in dem Hoheitsträger untereinander verkehren. Dem Auftreten einer Gemeinde als Bittsteller hafte nach heutigem Empfinden "ein peinlich obrigkeitlicher Geschmack" an. Dem ist nichts hinzuzufügen.

e) Eine andere und von Art. 19 Abs. III GG unabhängige, aber in diesem Rahmen zu behandelnde Frage ist es, ob Behörden ein eigenes Petitionsrecht zusteht; diese Frage kann unbedenklich verneint werden[1]. Behörden als Organe der einzelnen Hoheitsträger können nicht Träger subjektiver Rechte sein. Ein eigenes Petitionsrecht steht ihnen daher nicht zu.

f) Die Auffassung, wonach den in den staatlichen Gesamtorganismus inkorporierten juristischen Personen des öffentlichen Rechts keine Berufung auf Art. 17 GG möglich ist, bedarf im Hinblick auf die Kirchen und Religionsgemeinschaften, sofern sie öffentlich - rechtlichen Status besitzen, einer Einschränkung. Obwohl die Kirchen Körperschaften des öffentlichen Rechts sind, können sie nicht den übrigen öffentlich - rechtlichen Körperschaften in deren Eigenschaft als Träger der mittelbaren Staatsverwaltung gleichgeordnet werden.[2] Die Kirchen sind nicht wie die anderen öffentlichen Körperschaften in den Gesamtaufbau des Staates eingefügt, sondern dem Staat mehr und mehr entrückt worden.[3] Deshalb erscheint es gerechtfertigt, den Kirchen im Hinblick auf ihre nur angedeutete Emanzipation vom Staat die Berufung auf Art. 17 GG zu gewähren.[4]

3.) Beschränkung auf den Wirkungskreis. Die in der Rechtsprechung des Preussischen Oberverwaltungsgerichts wiederholt behandelte und in der Literatur umstrittene Frage, ob juristische Personen des öffentlichen Rechts,

---

Anm. 1) Ebenso Rasch, Verwaltungsarchiv, Bd. 50, 26

2) Forsthoff, aaO S. 429 Anm. 2; Fuss, aaO S. 742 mit weiteren Nachweisen

3) Vgl. BGHZ 12, 323; Maunz - Dürig, Komm., Art. 19 Abs. III Randnr. 39; Forsthoff, aaO S. 475; Fuss aaO S. 742 ("in den Bereich der Gesellschaft ausgewandert")

4) Vgl. für Art. 4 GG Bonner Komm. Erl. II 2a zu Art. 4 GG; für Art. 12 GG BGHZ 19, 138; abl. Fuss, aaO S. 742

insbesondere Gemeinden, bei der Ausübung des Petitionsrechts auf Angelegenheiten ihres eigenen Wirkungskreises beschränkt sind, hat für die vorliegende Untersuchung nur mittelbare Bedeutung als Kompetenzfrage, nachdem ein Petitionsrecht der öffentlich - rechtlichen Korporationen hier nicht anerkannt wird. Die Frage behält jedoch praktische Bedeutung im Hinblick auf die dem Staat nicht inkorporierten öffentlich - rechtlichen Körperschaften ebenso wie für die juristischen Personen des Privatrechts.

a) Die auch in der neueren Literatur noch unentschiedene Frage ist zurückzuverfolgen bis zu den Kommissionsberatungen des Preussischen Abgeordnetenhauses über die Fassung des Art. 32 PrVerfUrk.

> Seinerzeit wurde beantragt, den Art. 32 Satz 2 der Verfassung dahingehend zu ergänzen, dass Behörden und Korporationen das Petitionsrecht "nur innerhalb des ihnen zustehenden Wirkungskreises" ausüben sollten. Der Antrag wurde mit der Begründung abgelehnt, dies stelle eine unausführbare Beschränkung des Petitionsrechts dar; bei konkreten Überschreitungen des Kompetenzbereiches sollten die Aufsichtsbehörden einschreiten 1).
>
> Massgebliche Bedeutung erlangte die Frage dann in der Rechtsprechung des PrOVG, das seit 1886 in ständiger Praxis das Petitionsrecht der Kommunen auf den Bereich ihrer Handlungs- und Beschlussfähigkeit, d.h. auf ihre eigenen örtlichen Angelegenheiten beschränkte 2). In Übereinstimmung mit dieser Judikatur wollten auch Anschütz 3), Arndt 4), Bornhak 5), von Roenne - Zorn 6), Rosegger 7), und Kurtzig 8), das Petitionsrecht der Korporationen auf die Wahrnehmung ihrer eigentlichen Gemeinschaftsinteressen eingeschränkt wissen.

Anm. 1) Vgl. Hatschek, aaO S. 240; Bornhak, aaO S. 417; Anschütz, PrVerf Urk, Komm. S. 541

2) PrOVG E 13, 89 ff; 41, 35 ff.; 59, 48 ff.; 77, 108 ff.; PrVerwBl. 1927, 540

3) PrVerfUrk, Komm. S. 549

4) PrVerfUrk, Komm. S. 160; WRV, Komm. S. 186

5) AaO S. 417

6) Das Staatsrecht der pr. Monarchie, Bd. 2, 1906, S. 92 Anm. 4

7) AaO S. 41 f.

8) Hatschek, Deutsches und Preussisches Staatsrecht, 2. Aufl. 1930, Bd. 1 S. 303 im Gegensatz zur Vorauflage, S. 249 f.

Dieselbe Auffassung vertreten im Hinblick auf Art. 17 GG von Mangoldt - Klein[1], Mattern[2] und Peters.[3]

Von der entgegenstehenden Auffassung wird jede Beschränkung des Petitionsrechts juristischer Personen des öffentlichen oder privaten Rechts auf Angelegenheiten des Wirkungskreises abgelehnt. Die vom PrOVG aufgestellten Grundsätze wurden nach dem Inkrafttreten der Weimarer Reichsverfassung insbesondere von Hatschek[4], Gebhard[5], Stier - Somlo[6] für unanwendbar gehalten; das Petitionsrecht müsse allen Korporationen des öffentlichen wie des privaten Rechts ohne Rücksicht auf den Gegenstand der Beschwerde zugestanden werden. Ohne Differenzierung zwischen öffentlich- und privatrechtlichen Körperschaften lehnen in der neueren Literatur Hamann[7] und Süsterhenn-Schäfer[8] eine Beschränkung auf den Wirkungskreis generell ab, da dies eine "unzulässige sachliche Einschränkung" des Petitionsrechts bedeuten würde,[9] während Mattern die Beschränkung nur bei öffentlich - rechtlichen Körperschaften für zulässig hält.[10]

b) Soweit es sich um den (von Art. 17 GG nach der hier vertretenen Meinung nicht berührten) Verkehr von Hoheitsträgern untereinander handelt, ist eine Beschränkung der Anträge auf den spezifischen Aufgabenbereich zu rechtfertigen. In seiner Entscheidung vom 30. 7. 1958[11] hat das Bundesverfassungsgericht diese Auffassung ausdrücklich bestätigt.

Anm. 1) AaO S. 509, ohne Begründung

2) AaO S. 631 (nur für kommunale und sonstige Selbstverwaltungskörperschaften)

3) Rechtsgutachten, S. 11 (für Gemeinden)

4) AaO S. 249 f. (siehe aber auch S. 121 Anm. 8)

5) AaO S. 482

6) Deutsches Reichs- und Landesstaatsrecht, S. 474; s. a. Wagner, aaO S. 45

7) Komm. S. 162

8) Komm. S. 114

9) Süsterhenn - Schäfer, ebenda; kritisch Peters, aaO S. 11

10) AaO S. 631 (vgl. oben Anm. 2)

11) BVerfGE 8, 122 ff. (=NJW 1958, 1341 ff.)

> Die Gemeinde als hoheitlich handelnde Gebietskörperschaft ist danach, soweit ihr nicht Auftragsangelegenheiten vom Staat zugewiesen worden sind, von Rechts wegen darauf beschränkt, sich mit Angelegenheiten des örtlichen Wirkungskreises zu befassen. Die Gemeinden können daher gegen sie speziell berührende Angelgenheiten angehen, Stellung nehmen und protestieren; sie überschreiten aber die ihnen gesetzten rechtlichen Schranken, wenn sie zu allgemeinen, überörtlichen, möglicherweise hochpolitischen Fragen Resolutionen fassen, die nicht zu den Angelegenheiten des örtlichen Wirkungskreises und deshalb nicht zu den hoheitlich zu erledigenden Aufgaben der Gemeinden gehören 1).

Anregungen, Vorschläge und Beschwerden unter hoheitlichen Körperschaften bemessen sich demzufolge nach organisations- und kompetenzrechtlichen Gesichtspunkten; sie sind auf den (im einzelnen nicht immer leicht feststellbaren) Zuständigkeits- und Wirkungskreis materiell beschränkt.[2)]

Dieselbe Konsequenz ergibt sich auch für die juristischen Personen des öffentlichen Rechts, denen nach den angestellten Erwägungen die Berufung auf Art. 17 GG zusteht. Aus diesem Grund haben sich auch die Religionsgemeinschaften bei der Ausübung des Petitionsrechts an ihren eigenen Aufgabenbereich zu halten. Gerade bei den Kirchen hat diese Beschränkung allerdings kaum praktische Bedeutung, da die universale Verantwortung der Kirchen für ihre Mitglieder den Kreis der Angelegenheiten, die Gegenstand von Petitionen sein können, nahezu unbegrenzt macht.[3)]

c) Die materielle Beschränkung des Petitionsrechts auf den spezifischen Zuständigkeits- und Aufgabenbereich erstreckt sich auch auf die juristischen Personen des Privatrechts. Die Korporationen des Privatrechts sind Zusam-

---

Anm. 1) BVerfGE 8, 134 (=NJW 1958, 1342)

2) Vgl. auch Hans Peters, aaO S. 11 (unter Bejahung eines echten Petitionsrechts); Fuss, aaO S. 744 f.

3) Bereits in der Rspr. des PrOVG war anerkannt worden, dass angesichts der schwierigen Abgrenzung der Kreis der eigenen Angelegenheiten öffentlich-rechtlicher Korporationen weit zu ziehen sei, vgl. E 13. 81 f. und 77, 108 ff.; vgl. auch Hatschek, aaO 2. Auflage (Kurtzig) S. 304 Anm. 1

menschlüsse zur Verfolgung bestimmter Zwecke. Auf diesen Bereich konzentrieren sich die Interessen der Mitglieder; innerhalb dieses Bereichs sind die Organe der juristischen Person auch nur zu handeln berechtigt. Die Gesamtperson vermag nur in einer ihr vom Recht gesetzten Lebenssphäre rechtwirksam zu wollen und zu handeln.[1] Der Gedankengang Matterns, dass von dem Petitionsrecht der nichtrechtsfähigen Personengesamtheit zu dem einer juristischen Person denknotwendig kein unüberwindlicher Schritt bestehe und dass von diesem Gesichtspunkt aus keine Einengung der juristischen Person des Privatrechts auf die Wahrung ihres Zuständigkeits- und Wirtschaftskreises anerkannt werden können,[2] ist zwar in sich schlüssig. Er setzt aber voraus, dass nichtrechtsfähige Personengesamtheiten ein unbeschränktes Petitionsrecht besitzen. Umgekehrt ist zu folgern, dass die Beschränkung rechtsfähiger Körperschaften auf ihren Wirkungskreis auch für solche Zusammenschlüsse ohne Rechtsfähigkeit zu gelten hat, deren Aufgabenbereich durch Satzungen umrissen ist, denn auch die nichtrechtsfähigen Personengesamtheiten sind nur innerhalb ihres Aufgabenbereichs handlungsfähig. Die Rechtsqualität kann hier ebensowenig wie bei der Anwendung des Grundrechts selbst[3] zu einer unterschiedlichen Behandlung führen. Daher steht den juristischen Personen wie auch den nichtrechtsfähigen Vereinigungen des Privatrechts das Petitionsrecht zwar grundsätzlich zu, jedoch nur, soweit sie sich innerhalb ihres durch Rechtsordnung oder Satzung umrissenen spezifischen Wirkungskreises halten.[4]

4.) Ausländische juristische Personen. Obwohl Art. 19 Abs. III GG die Anwendbarkeit der Grundrechte auf juristische Personen des Inlands be-

---

Anm. 1) Serick, aaO S. 25 Anm. 1 unter Verweisung auf Otto von Gierke; Anschütz, WRV Komm. S. 582

2) AaO S. 631

3) Siehe auch BVerfGE 3, 391

4) Ebenso im Ergebnis von Mangoldt - Klein, aaO S. 509; Anschütz, WRV Komm. S. 581 f.; s.a. S. 122

schränkt,[1] bleibt zu untersuchen, ob nicht auch ausländische Korporationen wie ausländische natürliche Personen in den Genuss der Grundrechtsgarantie des Art. 17 GG gelangen können.

Hierüber herrscht weithin Uneinigkeit. Während der Weimarer Verfassung wurde zu dieser Frage kaum[2] Stellung genommen, jedoch lässt die überwiegend vertretene ablehnende Haltung gegenüber dem Petitionsrecht ausländischer natürlicher Personen den Schluss zu, dass auch ausländische Korporationen allenfalls eine unverbindliche Petitionsbefugnis zugebilligt wurde.[3] Im Hinblick auf Art. 17 GG lehnt Wernicke[4] die Ausweitung des Art. 17 GG bzw. der Petitionsberechtigung auf juristische Personen mit Sitz im Ausland grundsätzlich ab. Im übrigen aber besteht die Tendenz, die Beschränkung auf innerdeutsche Körperschaften zumindest für solche juristischen Personen aufzugeben, die im Inland anerkannt und zugelassen sind.[5] Dieser Auffassung kann unter Berücksichtigung der oben vertretenen Beschränkung auf den Wirkungskreis beigepflichtet werden.

> Der Umfang des jeweiligen Betätigungsbereichs ausländischer Korporationen unterliegt nicht der Aufsicht innerdeutscher Organe. Dagegen verläuft der Wirkungsbereich inländischer juristischer Personen in Grenzen, die zumindest

---

Anm. 1) Zum Begriff der inländischen juristischen Person s. von Mangoldt - Klein, aaO S. 566; Maunz - Dürig, Komm., Art. 19 Abs. III Randnr. 50; Dürig in Neumann-Nipperdey-Scheuner, Grundrechte, Bd. 2 S. 520, gegen Wernicke, Bonner Komm. Erl. II 3a zu Art. 19 GG

2) Mit Ausnahme von Poetzsch-Heffter, WRV, Komm. S. 430, der ausdrücklich auf deutsche juristische Personen abstellt

3) So schon früher van Calker, aaO S. 431

4) Bonner Komm., Erl. II 3a zu Art. 19 GG

5) Vgl. von Mangoldt, aaO S. 112, 121; von Mangoldt - Klein, aaO S. 566; Mattern, aaO S. 631; Giese, GG Komm., S. 43; Maunz, aaO S. 86; - weitergehend Nawiasky, Die Grundgedanken des Grundgesetzes, 1950 S. 32, der Bedenken äussert, warum nicht auch die ausländischen juristischen Personen berücksichtigt werden, wenigstens insoweit, als für Einzelpersonen Staatsangehörigkeit nicht verlangt wird. Vgl. hierzu Maunz - Dürig, Komm., Art. 19 Abs. III, Randnrn. 50, 51

über Art. 9 GG zu beeinflussen und im Zweifel auch leicht feststellbar sind. Dasselbe gilt jedoch auch für die im Inland anerkannten und zugelassenen juristischen Personen des Auslands, deren Wirkungskreis mit der Zulassung zur Kenntnis genommen wurde; innerhalb dieses anerkannten Tätigkeitsbereichs sind sie in gleichem Masse wie inländische Korporationen petitionsberechtigt.

5.) Das Petitionsrecht juristischer Personen in der Praxis. In der Praxis verlieren die vorstehend aufgezeigten Grenzen des Petitionsrechts juristischer Personen ihre Bedeutung weitgehend. Die Volksvertretungen und Behörden haben schon unter der Reichsverfassung von 1871 alle an sie gerichteten Petitionen angenommen, ohne in jedem Falle zu prüfen, ob die Eingaben sich materiell innerhalb des Aufgabenkreises ihrer korporierten Absender hielten.[1] Diese Praxis hat auch der Deutsche Bundestag übernommen und Eingaben in- und ausländischer juristischer Personen des öffentlichen wie des privaten Rechts, auch solche von Behörden, als Petitionen im Sinne des Art. 17 GG behandelt und erledigt ohne Rücksicht darauf, ob die Petita dem Aufgabenbereich der Absender entstammten oder nicht.[2] Teilweise wurde damit geholfen, dass Petitionen juristischer Personen in persönliche Eingaben des unterzeichnenden Organs umgedeutet wurden.[3]

Im gegenwärtigen Zeitpunkt besteht zumindest für den Deutschen Bundestag keine Veranlassung, von der grosszügigen Handhabung des Petitionsrechts

---

Anm. 1) Hatschek, aaO S. 250; Loening, aaO S. 17

2) Vgl. beispielsweise Petition Nr. 12042 (2. Wahlp., BT Drs. 1117) des Landrats des Landkreises Warendorf, betr. Todesstrafe; Pet. Nr. 4384 (2. Wahlp., BT Drs. 1185) des Kommittees der durch die Beschlagnahme deutschen Eigentums geschädigten Österreicher, Wien, betr. Entschädigung; Pet. Nr. 61 (3. Wahlp., BT Drs. 921) der Invalid's Association of Nazi Persecution, Tel Aviv, betr. Wiedergutmachung u.a.

3) So schon die Praxis des Pr. Abgeordnetenhauses hinsichtlich der Petitionen nichtrechtsfähiger Vereine mit Rücksicht auf Art. 32 Satz 2 PrVerfUrk; vgl. Loening, aaO S. 16 f.; s. insbes. auch Hamann, Komm. S. 162

gegenüber juristischen Personen abzuweichen, da die Anzahl der beim Parlament eingehenden Eingaben von Körperschaften im Verhältnis zur Gesamtzahl aller Petitionen gering ist und die Mehrzahl aller dieser Eingaben sich gegenständlich im Rahmen des Wirkungskreises ihrer Absender hält.[1)]

III. Abgrenzung zum Volksbegehren, Volksentscheid und zur Volksbefragung.

1.) Die Rechtsinstitute des Volksbegehrens und des Volksentscheids[2)] sind vom Petitionsrecht, insbesondere vom gemeinschaftlich ausgeübten Petitionsrecht an das Parlament zu unterscheiden. Im Gegensatz zur Ausübung des Petitionsrechts stellt die Teilnahme an einem Volksbegehren oder Volksentscheid eine echte Betätigung im aktiven Status dar, die der Ausübung des Wahlrechts gleichkommt. Das Volksbegehren liegt damit auf einer anderen Ebene als das Petitionsrecht; es eröffnet als Initiativakt die unmittelbare Teilnahme an der staatlichen Willensbildung.[3)] Das Petitionsrecht stellt auch nicht nur einen Ersatz für das Volksbegehren dar, sondern hatte seinen Platz neben dem Volksbegehren schon zu der Zeit, als diesem Institut noch eine stärkere Bedeutung im Verfassungssystem zukam als im Rahmen des Bonner Grundgesetzes.[4)] Auch die in den Verfassungen und Gesetzen der Länder vorgesehenen aktiven

---

Anm. 1) In dem Zeitraum vom 1.10.1954 bis 2.2.1959 schwankte der Anteil der Eingaben von Organisationen und Verbänden an der Gesamtzahl der beim BT eingegangenen Petitionen zwischen 2,10 und 1,43 Prozent, vgl. 2. Wahlp., BT Drs. 3783, 3. Wahlp., Drs. 121; einen stärkeren Anfall an Vereins- und Verbandspetitionen haben die Landtage zu verzeichnen, vgl. z. B. Verhandlungen des Landtags von Baden-Württemberg, 2. Wahlp., S. 3438 (1958)

2) Art. 29, Abs. I, II GG

3) Bonner Komm., Erl. II, 4 zu Art. 17 GG; von Mangoldt-Klein, aaO S. 509; Anschütz, WRV Komm. S. 389, 582; Staatsgerichtshof in RGZ 127, Anhang S. 19 f.; Fleiner-Giacometti, aaO S. 389 f. (zur Volksinitiative)

4) Auf die systematischen Unterschiede zwischen dem Volksbegehen der WRV und dem des Grundgesetzes kann hier nur hingewiesen werden

Mitwirkungsrechte sind nicht mit dem Petitionsrecht zu identifizieren. Deshalb handelt es sich auch bei den in Art. 43 und Art. 60 der Verfassung von Baden-Württemberg vorgesehenen Volksabstimmungen und bei den Instituten des Bürgerentscheids und Bürgerbegehrens in § 21 der baden - württembergische Gemeindeordnung[1] nicht um einzeln oder gemeinschaftlich ausgeübtes Petitionsrecht.

2.) Auch die Stimmabgabe im Rahmen einer amtlichen Volksbefragung geschieht nicht in Ausübung des Petitionsrechts. Der Versuch, Volksbefragungen eine Legitimation aus Art. 17 GG zu verschaffen, wurde erstmals 1951/52 zugunsten der kommunistisch inspirierten Volksbefragungsaktion über die Remilitarisierung in der Bundesrepublik unternommen. Auch in den Verfassungsstreitigkeiten wegen der Beschlüsse hessischer Gemeinden zur Durchführung von Volksbefragungen über die atomare Bewaffnung der Bundeswehr[2] und über die Verfassungswidrigkeit der Volksbefragungsgesetze von Hamburg und Bremen[3] beriefen sich die Betroffenen wiederholt auf das Grundrecht des Art. 17 GG.

Wie bereits an anderer Stelle erwähnt,[4] hat das Bundesverfassungsgericht das Problem der Volksbefragungen nicht als Grundrechts-, sondern als Kompetenzangelegenheit behandelt. Soweit das Gericht hierbei auf die Mitwirkung des einzelnen Staatsbürgers abgestellt hat, wurde mit Recht betont, dass die Abstimmung im Rahmen einer Volksbefragung ein Stück Ausübung von Staatsgewalt im status aktivus darstelle; in dieser Eigenschaft mache der Bürger nicht von seinen Grundrechten der freien Meinungsäusserung oder des Peti-

---

Anm. 1) 25.7.1955, GBl. S.129,224

2) BVerfGE 8,122 ff. (=NJW 1958,1341 ff.)

3) BVerfGE 8,104 ff. (=NJW 1958,1339 ff.)

4) siehe S.118

tionsrechts Gebrauch.[1)]

Daneben ist auf folgendes hinzuweisen: Es gilt als anerkannt, dass auch Handlungen, die eine Petition erst vorbereiten, von der Garantie des Art. 17 GG gedeckt werden. Dies gilt insbesondere dann, wenn eine Personengesamtheit von ihrem Petitionsrecht Gebrauch machen will; somit fällt zunächst das Sammeln von Unterschriften für eine gemeinschaftliche Petition unter den Schutz des Art. 17 GG. 2) Daraus erwächst für den Einzelnen aber kein Recht, einen Stimmzettel anzukreuzen und so anonym an dem Ergebnis einer Volksbefragung teilzuhaben, auf das bei einer Petition der Gemeinde zurückgegriffen werden soll. 3)

C. Das Petitionsrecht im Rahmen Besonderer Gewaltverhältnisse

I. Überblick

Die Frage, ob die Ausübung des Petitionsrechts durch die Stellung des Einzelnen in einem Besonderen Gewaltverhältnis beeinflusst wird, berührt die trotz vielfältiger Erörterungen bis heute unausgetragene Problematik der Grundrechtsgeltung im Rahmen Besonderer Gewaltverhältnisse. Indes äussert sich diese Problematik im Hinblick auf Art. 17 GG nicht in der Frage, ob Beamten, Angehörigen der Streitkräfte, Strafgefangenen und anderen Gewaltunterworfenen das Petitionsrecht überhaupt zusteht: diese Frage wird für die Besonderen

---

Anm. 1) BVerfGE 8, 115 (= NJW 1958, 1340); s. a. BVerfGE 8, 42

2) Scholtissek, NJW 1952, 562; von Mangoldt - Klein, aaO S. 509; Zinn - Stein, aaO S. 139; Gebhard, aaO S. 482

3) BVerfGE 8, 115 (=NJW 1958, 1340); Scholtissek, aaO S. 562; Peters, aaO S. 12; Fuss, DVBl 1958, 744 Anm. 42. - Entgegen den hier missverständlichen Ausführungen Scholtisseks aaO (die von Mangoldt - Klein übernommen haben) ist es jedoch bei Petitionen von Personengesamtheiten unter einem Gesamtnamen nicht erforderlich, dass alle Petenten persönlich in Erscheinung treten. Es ist daher denkbar, dass innerhalb einer juristischen Person über die Absendung einer Eingabe abgestimmt wird

Gewaltverhältnisse seit jeher kaum bestritten.[1)]
Auch die unter der Weimarer Verfassung vorherrschende Konzeption vom Besonderen Gewaltverhältnis als "grundrechtsfreiem Raum" schloss die Geltung des Petitionsrechts nicht schlechthin aus, sondern liess auch Beamte usw. als "sozusagen Deutsche" (i.S. des Art. 126 WRV) am Petitionsrecht teilhaben.[2)] Diese Petitionsberechtigung war aber dadurch relativiert, dass die Grundrechte unter dem Gesetzgeber und damit zu dessen freier Disposition standen; sie kamen lediglich einem verstärkten Gesetzesvorbehalt gleich.[3)] Für das Besondere Gewaltverhältnis als "Raum ohne Gesetzesvorbehalt"[4)] ergab sich daraus die Konsequenz, dass dort die Grundrechte entweder gar keinen Raum hatten oder aber beliebig eingeschränkt werden konnten. Seit dem Inkrafttreten des Grundgesetzes stehen die Grundrechte nicht mehr (einem Gesetzesvorbehalt gleich) unter, sondern über dem Gesetz.[5)] Aus dieser Aufwertung der Grundrechte erwuchs die Spannung in den Besonderen Gewaltverhältnissen, auf die im Rahmen dieser Erörterungen nur hingewiesen werden kann.
Es braucht daher nicht die Frage gestellt zu werden, ob das Petitionsrecht im Besonderen Gewaltverhältnis überhaupt einen Platz hat, umsomehr aber die, ob und gegebenenfalls inwieweit Art. 17 GG durch das öffentlich - rechtliche Statusverhältnis eine Schmälerung erfahren kann. Auch unter der Geltung des Grundgesetzes wird kaum bestritten, dass durch den Eintritt in eine Besonderes Gewaltverhältnis die Grundrechte des Eintretenden gewissen Beeinträchtigungen ausgesetzt sind.[6)]

Anm. 1) Eine Ausnahme gilt für die Petitionsberechtigung der Soldaten der ehemaligen Reichswehr, die nach der Auffassung Hatscheks und Hüfners kein Petitionsrecht besassen. Siehe im einzelnen unten III, 1

2) Walter Jellinek, Verwaltungsrecht, S. 370; Hüfner, Petitionsrecht, aaO S. 182; Anschütz, WRV, Komm. S. 581 und andere

3) Anschütz, WRV, Komm. S. 401 ff.; s.a. Herbert Krüger, DVBl. 1953, 100 Anm. 41 mit weiteren Nachweisen

4) S. Krüger, NJW 1953, 1368

5) Krüger, DVBl. 1953, 100

6) von Mangoldt - Klein, aaO S. 135 statt vieler

> Aus der Regelung des Petitionsrechts der Soldaten und Angehörigen des Ersatzdienstes kann nicht ohne weiteres der Schluss gezogen werden, dass eine gesetzliche oder verwaltungsmässige Beschränkung des Petitionsrechts für Angehörige anderer Besonderer Gewaltverhältnisse wie etwa das Beamtenverhältnis unzulässig wäre. 1) Die Klausel des Art. 17a GG eröffnet eine Einschränkungsmöglichkeit für gemeinschaftliche Petitionen; sie betrifft hingegen nicht das Petitionsrecht schlechthin. Daher ist durch diese Regelung, auf die im einzelnen noch zurückzukommen ist, weder eine sachgemässe Beschränkung des Petitionsrechts im Rahmen anderer Gewaltverhältnisse ausgeschlossen, noch für das Wehrdienstverhältnis die Verbotsmöglichkeit gemeinschaftlicher Petitionen als einzige Beschränkung vorgesehen. 2)

Die Grenze für die Beschränkbarkeit der Grundrechte wird hierbei aus der besonderen Zweckbestimmung des jeweiligen Gewaltverhältnisses hergeleitet. Dieser Zweck bestimmt den Charakter des von ihm geprägten Gewaltverhältnisses, damit aber auch das rechtliche Limit aller Beschränkungen, denen Angehörige des Gewaltverhältnisses unterworfen werden können. Der Gewaltinhaber kann diese Bindungen nicht willkürlich bestimmen; sie müssen dem Wesen und Zweck des Verhältnisses entsprechen und sachgerecht sein. [3] Das darf allerdings nicht bedeuten, dass die Besonderen Gewaltverhältnisse den Vorrang vor der Ausübung der Grundrechte einnehmen. [4] Vielmehr sind schon bei der Zwecksetzung des Besonderen Gewaltverhältnisses die Wertentscheidungen des Grundgesetzes in Rechnung zu stellen. [5]

Die Verschiedenartigkeit der Besonderen Gewaltverhältnisse verbietet eine darüberhinausreichende allgemeine Antwort nach den Grenzen des Petitionsrechts. Die Petitionsberechtigung des gewaltunterworfenen Individuums ist deshalb im folgenden an der Eigenart der in Betracht kommenden Statusver-

---

Anm. 1) Ule, VVDStRL 15.138

2) So auch von Mangoldt - Klein, aaO S. 512

3) Vgl. Ule, aaO S. 145; Geiger, Komm. S. 280

4) So allerdings Hamel, Die Bedeutung der Grundrechte im sozialen Rechtsstaat, Berlin 1957, S. 51

5) Bachof, VVDStRL 15, 206 (Diskussionsbeitrag)

hältnisse zu messen.

II. Das Petitionsrecht der Beamten

1.) Die richtungweisende Auffassung unter der WRV. Der Frage nach dem Umfang der Petitionsbefugnis der Beamten wurde bereits unter der Weimarer Verfassung eine ungewöhnlich grosse Bedeutung beigemessen.

> Hüfner[1] als vielseitigster Interpret des Art. 126 WRV ging sogar soweit zu behaupten, dass das Petitionsrecht praktisch nur für die Beamtenschaft von Wert sei, da die Arbeiterschaft zur Wahrnehmung ihrer sozialen und wirtschaftlichen Interessen über Betriebsvertretungen, Parteien und Gewerkschaften verfüge und somit auf das Petitionsrecht nicht angewiesen sei. Dem gegenüber bedeute das Petitionsrecht gerade für die (nichtorganisierten) öffentlichen Berufsbeamten einen Anspruch gegenüber der Volksvertretung auf Gerechtigkeit im rechtsphilosophischen Sinne ("Jedem das Seine"). Übersah diese Auffassung auch die Tatsache, dass Gegenstand von Petitionen nicht nur "Standesinteressen" der Arbeiter und Beamten waren und sind, sondern auch individuelle Interessen, so ist sie doch symptomatisch für die unter der Weimarer Verfassung unangefochtene Überzeugung, dass auch den in einem Besonderen Gewaltverhältnis stehenden Beamten das Recht der Bitte und Beschwerde grundsätzlich zustehe, wenn auch nur nach Maßgabe der durch das Beamtenverhältnis bedingten Schranken. 2)

2.) Die Auffassung im Zeichen der Art. 17, 33 Abs. V.

Auch seit dem Inkrafttreten des Art. 17 GG wurde das Petitionsrecht der Beamten niemals in Frage gestellt sondern in Anlehnung an die Staatsrechtslehre

---

Anm. 1) LeipzZ 1929, 7 f.; vgl. auch Freytagh-Loringhoven, aaO S. 320

2) Anschütz, Komm. WRV S. 581; Hüfner, Petitionsrecht, aaO S. 182; ders., Arbeitsrecht 1925, S. 183 ff.; Brand, Rechte und Pflichten der Beamten in Nipperdey, Grundrechte Bd. 2, S. 210 ff.; Gebhard, aaO S. 482; Hatschek, aaO S. 250 ff.; PrOVG 77, 520; RDH Schulze-Simons, S. 223; ebenso für die Verfassung von 1871 Bornhak, aaO S. 415

der Weimarer Zeit grundsätzlich bejaht.[1] Dieser Auffassung ist beizupflichten, obwohl die dem Berufsbeamtentum eigentümliche Verfassungsfunktion den einzelnen Beamten zu einem integrierenden Faktor des staatlichen Lebens macht[2] und ihn in eine organische Beziehung zur öffentlichen Gewalt setzt.[3] Diese Integration führt aber nicht so weit, dass der einzelne Beamte nicht mehr Träger staatsgerichteter Individualrechte sein könnte. Das Berufsbeamtentum ist nicht "der Staat" im juristischen Sinne; der Beamte ist auch nicht Teil des Staates und Staatsorgan in dem Sinne, dass den Grundrechten des Beamten der Staat nicht als Anspruchsgegner gegenübertreten könnte.[4] Das bedeutet nicht, dass dem Beamten dem Staat gegenüber eine prinzipielle Freiheit zustünde; eine solche würde den Beamtenbegriff notwendig auflösen.[5] Bei der Ausübung des Petitionsrecht muss der Beamte deshalb die Grenzen, die sich aus den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums (Art. 33 Abs. V GG) ergeben, beachten. Er hat die dem öffentlichen Dienst eigentümliche Aufgabe und das damit verbundene besondere Dienst- und Treueverhältnis[6] bei der Beschwerdeführung nach Art. 17 GG in Rechnung zu stellen.[7] Zu berücksichtigen ist dabei insbesondere, dass sich der Beamte freiwillig einem besonderen Pflichtenverhältnis unterwirft. Dadurch verzichtet der Eintretende zwar nicht auf die Grundrechte im allgemeinen noch auf das Petitions-

---

Anm. 1) Vgl. u. a. von Mangoldt, aaO S. 113; von Mangoldt - Klein, aaO S. 512; Mattern, aaO S. 632; Neubauer, ZBR 1958, 303; Fischbach, BBG, Komm. S. 34; Ule, aaO S. 138; Kollmann, aaO S. 264; Pfeiffer, aaO S. 153

2) Fischbach, aaO S. 43

3) Vgl. Maunz, aaO S. 240 ff. mit ausführlichen Literaturhinweisen

4) Vgl. Fischbach, aaO S. 43 f.; teilweise a. A. Bochalli, BBG Komm. S. 2

5) Ähnlich Schmitt, Verfassungslehre, S. 170

6) Vgl. § 2 Abs. I BBG

7) Vgl. Bochalli, aaO S. 1; Fischbach, aaO S. 26, 28 f., S. 34; Mattern, aaO S. 633; von Mangoldt - Klein, aaO S. 512; Neubauer, ZBR 1958, 303 f.; Nebinger, Komm. S. 37; Eschenburg, aaO S. 472; Kollmann, aaO S. 266; Kahn, VerhBT 2. Wahlp. S. 2909 (= Das Parlament, 1954, 13)

recht im besonderen, da die Grundrechte als Ganzes unverzichtbar sind.[1] Mit dem Eintritt begibt sich der Einzelne jedoch in einem durch die Natur des Besonderen Gewaltverhältnisses bestimmten Umfang der Möglichkeit des Gebrauchs des jeweiligen Grundrechts und verzichtet insoweit auf dessen Ausübung, als diese mit dem Beamtenverhältnis unvereinbar ist.[2] Ein Verzicht auf die Ausübung des Petitionsrechts, der sich bei möglichst enger Auslegung nicht aus dem Wesen und Zweck des Beamtenverhältnisses heraus als notwendig erweist, kann in keinem Falle verlangt werden.[3]

3.) Beschränkungen im einzelnen. Beamte sind demnach bei der Ausübung des Petitionsrechts gewissen partiellen Beschränkungen unterworfen, die jedoch den Wesensgehalt des Art. 17 GG nicht berühren dürfen.[4] Keineswegs dürfen die einschlägigen Beamtengesetze so interpretiert werden, dass vom Petitionsrecht der Beamten nur der bloße Name verbleibt.[5] Andererseits dürfen diese besonderen Einschränkungen in ihrem tatsächlichen Ausmass nicht überschätzt werden.[6]

a) Im Hinblick auf den Gegenstand ihrer Eingabe sind Beamte keinen Beschränkungen unterworfen; sie können sowohl über dienstliche wie auch über ausserdienstliche Sachverhalte Beschwerde führen. Sie haben dabei lediglich die allgemeinen Beamtenpflichten, wie sie vornehmlich in den §§ 52 ff. BBG (nicht erschöpfend) aufgeführt sind, zu beachten.

Anm. 1) Unstr.; s. u. a. von Mangoldt - Klein, aaO S. 138; Maunz, aaO S. 112

2) Dürig, ZgesStW Bd. 109 S. 328

3) Krüger, NJW 1953, 1373; Maunz, aaO S. 113 f.

4) Neubauer, ZBR 1958, 303; Kahn, VerhBT 2. Wahlp. S. 2909 (= Das Parlament, 1954, Nr. 51 S. 13)

5) Davor warnte bereits Hüfner, Petitionsrecht, aaO S. 182 und bemängelte an anderer Stelle (LeipzZ 1929, 8), dass im Petitionsausschuss des Reichstags der einzelne Beamte häufig als Querulant gekennzeichnet werde, wenn mit seiner Person keine Machtfaktoren und Interessen grosser Parteien verknüpft seien. Zur liberalen Praxis des Reichstags nach 1871 s. Hatschek, aaO S. 252

6) Zutr. Neubauer, ZBR 1958, 303

> Der Beamte darf danach bei der Ausübung des Petitionsrechts seine Pflichten als Diener des ganzen Volkes nicht vernachlässigen und hat sich durch sein Verhalten zu der freiheitlich demokratischen Grundordnung des Grundgesetzes zu bekennen, § 52 BBG. Er hat bei Petitionen politischen Inhalts die seiner Stellung gegenüber der Gesamtheit entsprechende Mässigung und Zurückhaltung zu wahren, die sich aus Rücksicht auf die Pflichten seines Amtes ergeben, § 53 BBG. Sein Verhalten muss der Achtung und dem Vertrauen gerecht werden, die sein Dienst erfordern, § 54 BBG; insbesondere hat er seine Verschwiegenheitspflicht zu erfüllen, § 61 BBG.

Daraus ergeben sich für Petitionen im Privatinteresse kaum sachliche Einengungen; aber auch für Eingaben politischen Inhalts können daraus keine einschneidenden Beschränkungen hergeleitet werden. Zwar schliesst Art. 17 GG nicht das Recht ein, bestimmte Staatsorgane in agitatorischer, gehässiger oder verletzender Weise anzugreifen.[1] Damit wird aber nicht eine von Fachkenntnis getragene sachliche Kritik ausgeschlossen;[2] auch kann es Beamten nicht verwehrt werden, Eingaben gegen die Regierungspolitik und gegen bestimmte Regierungsvorlagen zu richten.[3] Dabei ist zu berücksichtigen, dass der Inhalt der Eingaben regelmässig nur dem Petitionsempfänger bekannt wird und damit innerhalb einer durch die Stellung des Adressaten bestimmten Geheimsphäre bleibt. Die diffamierende Wirkung einer Petition, die Verletzung der Verschwiegenheitspflicht mittels einer Beschwerdeschrift und ähnliche Pflichtwidrigkeiten bei der Ausübung des Petitionsrechts müssen daher einer anderen Beurteilung hinsichtlich ihrer Intensität unterzogen werden als gleich-

---

Anm. 1) Ähnlich schon Bornhak, aaO S. 416; Schulze-Simons, RDH S. 225; Brand, aaO S. 239 mit weiteren Nachweisen; Fischbach, aaO S. 392; BVerwG DVBl. 1954, 369; Mattern, aaO S. 633 mit weiteren Fundstellen

2) Zutr. Fischbach, aaO S. 379 f.

3) So bereits Hüfner, Petitionsrecht, aaO S. 184; ebenso Mattern, aaO S. 633 Anm. 46; Neubauer, ZBR 1958, 304; einschränkend Bornhak, aaO S. 416

lautende Äusserungen eines Beamten in der Öffentlichkeit.[1]

b) Beamte können auch nicht daran gehindert werden, Petitionen gemeinschaftlich einzubringen. Bis zur Weimarer Reichsverfassung war die Frage gemeinschaftlicher Beamtenpetitionen umstritten und mehrmals Gegenstand von Erörterungen im Reichstag und Preussischen Landtag. Massenpetitionen von Beamten wurden für "bedenklich"[2] gehalten und Kollektiveingaben noch im Jahr 1907 vom preussischen Finanzministerium als "unzulässiges und ungehöriges" Vorgehen mit disziplinarischen Massnahmen bedroht.[3] Auf diese Bestimmungen, die bereits durch Art. 126 Satz 2 WRV gegenstandslos geworden waren,[4] griff offensichtlich während der zweiten Lesung des Grundgesetzentwurfs im Hauptausschuss des Parlamentarischen Rats der Abgeordnete Schmid zurück,[5] als er erläuterte, man könne Beamte nicht disziplinieren, wenn sie sich etwa zu einer Petition an die Regierung zusammenschlössen; andernfalls könnte man der Meinung sein, dass sich hier sträfliche Unbotmässigkeit Luft gemacht habe. Obwohl diese Äusserung aus der Entstehungsgeschichte nicht in dem Masse überschätzt werden sollte, wie dies hin und wieder getan wird,[6] darf

---

Anm. 1) Ähnlich auch Neubauer, aaO S. 304. Vgl. auch die einschlägige Entscheidung RGSt. 66, 1 ff. wo ebenfalls zwischen der Absendung einer Petition und der Unterrichtung der Presse durch einen Beamten unterschieden wird; im gleichen Sinne auch BDHE 1, 25 ff., wo der Beschwerde die "Flucht in die Öffentlichkeit" gegenübergestellt wird

2) von Roenne - Zorn, aaO S. 92

3) Kritisch hierzu Rosegger, aaO S. 129, Anm. 5

4) Hüfner, Petitionsrecht, aaO S. 184

5) Verh. des Hauptausschusses, Stenogr. S. 588

6) Seit ihrem Abdruck bei von Doemming-Füsslein-Matz, aaO S. 171 wird die Passage Schmids immer wieder als Beweis für die Zulässigkeit gemeinschaftlicher Beamtenpetitionen bemüht (vgl. beispielsweise Matter aaO S. 633 Anm. 42; Neubauer, ZBR 1958, 304). Ihr unmittelbar voraus ging die bei Matz aaO nicht abgedruckte und deshalb auch nirgends zitierte Äusserung Schmids, es handele sich bei Art. 20 (später Art. 17 GG) "um den berühmten Petitionsartikel, der seit 1918 immer wieder mitgeschleppt wird", (Stenogr. S. 588). Im Zusammenhang mit dieser Bewertung des Petitionsartikels gelesen verliert die im Text zitierte Äusserung Schmids zum Petitionsrecht der Beamten an authentischem Beweiswert

die Zulässigkeit gemeinschaftlicher Beamtenpetitionen heute als unbestritten gelten.[1)]

c) Eine in der Praxis zutage getretene Meinungsverschiedenheit nötigt zu der Feststellung, dass auch den Personalvertretungen (im Bundesdienst) das Recht zusteht, sich in Petitionen an den Bundestag beispielsweise zur Vorbereitung von Stellenplänen zu äussern.[2)] Dieses Recht wurde mit der Behauptung anzuzweifeln versucht, dass Art. 17 GG nur Bitten und Beschwerden in Gemeinschaft mit anderen, nicht auch in Vertretung anderer gestatte. Indessen ist das Petitionsrecht unbestritten nicht nur auf die Wahrnehmung eigener, persönlicher Interessen beschränkt, ohne dass es hierzu allerdings der Berufung auf den aktiv-bürgerlichen Status bedürfte.[3)] Nachdem die Ausübung des Petitionsrechts keine individuelle Beschwerde voraussetzt, können auch die Interessen anderer oder die Interessen der Allgemeinheit Anlass einer Petition sein. Eine Vertretung ist daher möglich;[4)] eine sachlichinhaltliche Beschränkung ergibt sich auch nicht aus den Einzelbestimmungen des Personalvertretungsgesetzes.[5)]

d) Als besondere verfahrensmässige Beschränkung des Petitionsrechts der Beamten verbleibt für die Praxis hauptsächlich die Pflicht zur Einhaltung des Dienstweges: der Beamte ist grundsätzlich gehalten, mit seinen Beschwerden den Instanzenzug einzuhalten.

Anm. 1) Neubauer, ZBR 1958, 304; Mattern, aaO S. 633; Kollmann, aaO S. 265; Hamann, Komm. S. 163. - Vgl. beispielsweise die von Kollmann aaO S. 264 ff. besprochene Eingabe der Präsidenten der Verwaltungsgerichtshöfe Süd- und Südwestdeutschlands bzw. der Vereinigung der Verwaltungsgerichtspräsidenten des Bundesgebiets an den Deutschen Bundestag. Dass die Präsidenten der obersten Verwaltungsgerichte keine Beamten im Rechtssinne sind (vgl. Hamann, Komm. S. 347 und Kollmann, aaO S. 265) ist in diesem Zusammenhang ohne Bedeutung

2) Zu dieser Frage insbesondere Hamann, Personalvertretungen und Petitionsrecht, RiA 1959, 1 ff.

3) Hamann, ebenda, S. 1

4) Ebenso Mattern, aaO S. 630; Hamann, ebenda, S. 2

5) Hamann, ebenda, S. 3; s. a. § 57 Abs. I PVG

aa) Diese Beschränkung gilt jedoch nur für Petitionen in Angelegenheiten, die mit dem Dienst des Beamten zusammenhängen: "echte dienstliche Petitionen." Darunter sind nur solche Angelegenheiten zu verstehen, die die eigene dienstliche Stellung des Absenders oder die Ausübung seiner Amtstätigkeit betreffen.[1)]

bb) Petitionen, die inhaltlich nicht mit der unmittelbaren dienstlichen Stellung ihres Absenders zusammenhängen, sondern nur am Rande seinem Dienstbereich entspringen, sind hingegen an die Einhaltung des Dienstwegs nicht gebunden.[2)] Dasselbe gilt für Eingaben, die sich mit Angelegenheiten aus Dienstbereichen befassen, denen der petitionierende Beamte selbst gar nicht angehört.[3)] Eingaben der letzteren Art sind ebenso als "ausserdienstliche Petitionen" zu bezeichnen wie persönliche Bittschriften in nichtdienstlichen Angelegenheiten. Der Beamte ist hierbei jedem Petenten ausserhalb des Besonderen Gewaltverhältnisses gleichgestellt, was die Einhaltung des Instanzenzugs anbelangt; in materieller Hinsicht unterliegt er den der Beamtenstellung angemessenen besonderen Pflichten und Schranken, die jeder Grundrechtsträger bei der Ausübung des Petitionsrechts einzuhalten hat.

Abzulehnen ist daher die Auffassung Kahns,[4)] wonach sowohl Anträge und Beschwerden, die keinen persönlichen Charakter tragen - wie zum Beispiel Vorschläge für Verbesserungen in der Verwaltung - wie auch Eingaben, die sich

---

Anm. 1) Mattern, aaO S. 633; Süsterhenn - Schäfer, aaO S. 114; Kollmann, aaO S. 266; Neubauer, ZBR 1958, 304; Nebinger, Komm. S. 37

2) "Unechte dienstliche Petitionen", vgl. Mattern, aaO S. 633

3) Zutr. Mattern, ebenda; verfehlt allerdings seine anschliessende Behauptung, dass eine andere Auffassung dazu führen würde, dass der Beamte nur über nicht-staatliche Angelegenheiten petitionieren dürfte. Eine entgegenstehende Auffassung würde nicht die Materie möglicher Petita beschränken, sondern lediglich sämtliche Petitionen - auch solche über nicht-staatliche Angelegenheiten - auf den Dienstweg zwingen

4) VerhBT 2. Wahlp. S. 2909 (= Das Parlament, 1954 Nr. 51 S. 13)

auf persönliche Fragen beziehen, nur auf dem Dienstweg vorgetragen werden können. Zwar setzt die Beschwerde nach § 171 BBG, die kein förmlicher Rechtsbehelf ist und deshalb als Erscheinungsform des Petitionsrechts bewertet werden muss,[1] die Einhaltung des Dienstweges zwingend voraus. Diese Einschränkung hat jedoch nur bei den echten dienstlichen Petitionen ihre Berechtigung.[2]

e) Beamte verstossen auch dann nicht gegen ihre Dienstpflichten, wenn sie Petitionen nicht zunächst auf dem Dienstweg der vorgesetzten Behörde, sondern unmittelbar an den Bundestag oder dem zuständigen Landesparlament zuleiten. Diese Auffassung hatte sich bereits während der Weimarer Verfassung durchgesetzt, nachdem vorher Beamten nur in persönlichen Angelegenheiten ein unmittelbares Petitionsrecht gegenüber dem Parlament zugestanden, die Anrufung des Reichs- oder Landtags im übrigen aber nachdrücklich bestritten worden war.[3] Dies gilt auch für echte dienstliche Petitionen, die nicht erst nach Erschöpfung des behördlichen Instanzenzugs, sondern aufgrund der besonderen Stellung des Parlaments auch unmittelbar an die Volksvertretung gerichtet werden können.[4] Eine entgegenstehende Auffassung wäre mit dem Wesen des Petitionsrechts nicht zu vereinbaren, das dem Beamten auch gegenüber Verzögerungen und Ungerechtigkeiten im dienstlichen Instanzenzug einen unbeeinflussbaren Rückhalt im Parlament verschaffen soll. Das Petitionsrecht an die Volksvertretung steht daher dem Beamten in gleichem Masse zu wie jedem Nichtbeamten.[5]

Anm. 1) So mit Recht Neubauer, ZBR 1958, 304; ders. BayVBl. 1959, 78; verkannt von Fischbach, aaO S. 1134 ff. und Bochalli, aaO S. 508 f.

2) Neubauer, ebenda

3) Nachweise bei Hüfner, Petitionsrecht, aaO S. 183, 184; ders., Arbeitsrecht 1925, 189 ff.

4) Ebenso Fischbach, aaO S. 34, 1136 Anm. 4; Neubauer, ZBR 1958, 304; Kahn, VerhBT 2. Wahlp. S. 2909 (= Das Parlament 1954 Nr. 51 S. 13) abl. Mattern, aaO S. 633

5) Die bei Bochalli, aaO S. 509 geäusserte Meinung, der Beamte handle pflichtwidrig, wenn er sich bei aussenstehenden Stellen beschwere, ist daher insoweit einzuschränken, als die Volksvertretung nicht aussenstehend in diesem Sinne ist. Abl. auch Neubauer, ZBR 1958, 304 Anm. 15

f) Ohne Einhaltung des Dienstweges können Beamte Eingaben auch unmittelbar an den Bundespersonal-Ausschuss richten. [1]

Der Bundespersonalausschuss ist zuständig für Beschwerden von Bundesbeamten und zurückgewiesenen Bewerbern in Angelegenheiten von grundsätzlicher Bedeutung. Ob eine Sache grundsätzliche Bedeutung genießt, entscheidet der BPA in eigener Zuständigkeit. In der bisherigen Praxis wurden an diese Voraussetzung strenge Masstäbe angelegt. [2]
Dem BPA steht keine Entscheidungsbefugnis zu; er hat lediglich zu den eingehenden Beschwerden Stellungnahmen gegenüber denjenigen Stellen abzugeben, die in der Lage sind, von der Stellungnahme im Sinne einer Entscheidung Gebrauch zu machen. [3] Trotzdem ist auch dem Absender der Eingabe ein Bescheid zu erteilen, der sich gegebenenfalls darauf beschränken kann, dem Absender mitzuteilen, dass der Beschwerde keine grundsätzliche Bedeutung beigemessen werde und dass deshalb die Weiterleitung mit einer Stellungnahme unterbleibe. Wird hingegen auf Grund einer Eingabe der BPA zu einer Stellungnahme veranlasst, so begnügt sich die Praxis mit einer Mitteilung an den Absender, dass zu dem Vorbringen der zuständigen Stelle gegenüber eine Äusserung des BPA abgegeben wurde. Ob dem Absender darüberhinaus regelmässig auch eine Abschrift der Stellungnahme selbst zugeleitet werden muss, ist umstritten. [4]

g) Wann eine Petition eines Beamten an eine internationale Stelle eine Treu-

---

Anm. 1) §§ 95 ff., 98 Ziff. 4, 171 Abs. III BBG; Bochalli, aaO S. 328, 509; Kriele, Der BPA nach dem neuen Bundesbeamtengesetz, DÖV 1953, S. 659 f.; Fischbach, aaO S. 775

2) Für eine Erweiterung der Zuständigkeit auf Eingaben jeder Art Kriele, aaO S. 660; abl. Fischbach, aaO S. 776 und die Bekanntmachung des Vorsitzenden des BPA vom 8. 11. 1954, GMBl. 1954, 550; Grabendorff, BBG, Komm. S. 111

3) Kriele, aaO S. 660

4) Ablehnend Fischbach, aaO S. 776 f. und vor dem 39. Deutschen Juristentag 1951, Verh. des DJT, Öffentlich-rechtliche Abteilung, 1952, S. D. 84

pflichtverletzung darstellt, ist Frage des Einzelfalles. Im Grundsatzausschuss des Parlamentarischen Rats vertrat von Mangoldt[1] die Auffassung, dass die Möglichkeit gegeben sein müsste, die Beschwerde eines Beamten bei den Vereinten Nationen zu unterbinden. Eine solche Möglichkeit besteht jedoch nur dann, wenn das Verhalten des Absenders im konkreten Fall eine Treupflichtverletzung darstellt[2] und die vorgesetzte Behörde rechtzeitig davon Kenntnis erhält. Ein generelles Verbot für Beamte, sich beschwerdeführend an internationale Institutionen zu wenden, lässt sich nicht rechtfertigen.

h) Enthält eine Petition dennoch eine Disziplinwidrigkeit (indem sie etwa in einer echten dienstlichen Angelegenheit nicht auf dem Dienstweg vorgetragen wurde), so wird die Einlegung der Petition dadurch nicht unzulässig. Die Zuständigkeit und Verpflichtung der angerufenen Stelle zur Erledigung wird durch den Verstoss des Absenders gegen beamtenrechtliche Sonderpflichten nicht berührt.[3]

III. Das Petitionsrecht der Angehörigen der Streitkräfte

1.) Rückblick. Den Angehörigen des Heeres und der Flotte war die Ausübung des Petitionsrechts unter den Verfassungen des 19. Jahrhunderts grundsätzlich gestattet und nur durch die besonderen dienstrechtlichen Verantwortlichkeiten eingeschränkt. In der Preussischen Verfassungsurkunde von 1850 waren diese Beschränkungsmöglichkeiten durch einen Gesetzesvorbehalt in Art. 39[4] ausdrücklich vorgesehen.[5] Auch unter der Reichsverfassung von 1871 wurde

---

Anm. 1) Vgl. Matz, aaO S. 170

2) Heuss im Grundsatzausschuss, vgl. Matz, ebenda

3) Unstr.; vgl. bereits Rosegger, aaO S. 41; Mattern, aaO S. 614; Neubauer, ZBR 1958, 304

4) "Auf das Heer finden die in den Art. .. 32 .. enthaltenen Bestimmungen nur insoweit Anwendung, als die militärischen Gesetze und Disziplinarvorschriften nicht entgegenstehen."

5) Vgl. Rosegger, aaO S. 41

das Petitionsrecht der Soldaten grundsätzlich anerkannt, soweit es innerhalb der Disziplinarvorschriften ausgeübt wurde.[1)]

Die Weimarer Verfassung hatte die Grundrechte der Soldaten in Art. 133 Abs. II generell zur Disposition des Gesetzgebers gestellt, soweit ihre Einschränkung "zur Erfüllung der militärischen Aufgaben oder aus Gründen der Manneszucht" geboten war. Auf dieser Verfassungsnorm basierte Art. 36 des Reichswehrgesetzes vom 21.3.1921[2)], wonach Soldaten jede politische Betätigung untersagt war.

a) Hüfner[3)], Hatschek[4)] und Stier - Somlo[5)] dehnten den Tatbestand der politischen Betätigung auch allgemein auf die Ausübung des Petitionsrechts aus. Die Geltendmachung des Rechts aus Art. 126 WRV ziele stets darauf ab, auf Angelegenheiten des Staates - der Gesetzgebung oder Verwaltung - einzuwirken[6)] und sei somit als politische Betätigung den Soldaten versagt. Dabei sei der Inhalt der Eingabe nicht darauf zu prüfen, ob die Kundgebung eine politische Gesinnung erkennen lasse oder nicht; das Verbot des Petitionierens gelte deshalb ohne Einschränkung auch ausserhalb des Dienstes.

b) Dieser Auffassung wurde von Anschütz[7)] zu Recht entgegengehalten, dass die Ausübung des Beschwerderechts nicht notwendig politische Betätigung sei, dass demzufolge Soldaten das Petitionsrecht nicht grundsätzlich versagt werden dürfe.[8)] Dem steht auch die von Hüfner aaO für seine Auffassung zitierte Entscheidung des Reichsgerichts[9)] nicht entgegen. Das Reichsgericht stellt

---

Anm. 1) Hatschek, aaO S. 252

2) RGBl.S. 329

3) Petitionsrecht, aaO S. 180 f.

4) AaO S. 252

5) AaO S. 473

6) Hüfner, Petitionsrecht, aaO S. 181

7) WRV Komm. S. 581

8) Ebenso auch Gebhard, aaO S. 482; Giese, WRV Komm. S. 270

9) RGSt. 58, 274 f.

aaO zwar fest, dass eine politische Betätigung den Soldaten schlechthin verboten ist, also auch dann, wenn sie sich in einer Petition äussert. Daraus kann aber nicht der Umkehrschluss gezogen werden, dass jede Bitte oder Beschwerde tatsächlich politische Betätigung darstellt.[1] Erst wenn die Ausübung des Petitionsrechts materiell zur politischen Betätigung anwuchs, konnte § 36 des Reichswehrgesetzes eingreifen und insoweit Art. 126 WRV verdrängen.

2.) Das Petitionsrecht der Soldaten nach Art. 17 und 17 a des Grundgesetzes.

Die im Jahr 1956 aus Anlass der Aufstellung deutscher Streitkräfte notwendig gewordenen Änderungen des Grundgesetzes brachten die "Rückkehr des zeitweilig von der verfassungsrechtlichen Bühne verbannten Soldaten"[2] und eine Absage an die hergebrachten Grundsätze des Soldatenrechts mit sich. Bundestag, Bundesrat und Bundesregierung waren sich darin einig, dass die Angehörigen der Streitkräfte und des Ersatzdienstes auch in diesen Besonderen Gewaltverhältnissen im Genuss ihrer Grundrechte bleiben sollten, soweit dies mit den Erfordernissen des Dienstes irgend zu vereinbaren ist. Der Soldat soll auch während des Wehrdienstes als besonders verpflichteter Staatsbürger seine Grundrechte innerhalb der durch den Militärdienst gezogenen Schranken ausüben können.[3]

Massgeblicher Anteil an dieser Aufwertung der Rechte des Soldaten ist der Bestimmung des Art. 17 a GG beizumessen, die Einschränkungsmöglichkeiten

---

Anm. 1) Verkannt auch von Rittau, Soldatengesetz, Komm. 1957, S. 130

2) Köttgen, Von den Grundrechten des Soldaten, 1957, S. 48

3) Vgl. hierzu vor allem Mercker, Das Wehrrecht im Grundgesetz, Beilage zum Bundesanzeiger Nr. 107 vom 6. 6. 1956, S. 3; Roemer, Die neue Wehrverfassung, JZ 1956, 193 ff.; Schäfer, Grundgesetz und Bundeswehr, NJW 1956, 530; Rittau, aaO S. 78; Brandstetter, Soldatengesetz, S. 13 f.; Köttgen, aaO S. 47 ff.; Scherer, Soldatengesetz, Komm., 1956, S. 44; von Mangoldt - Klein, aaO S. 514

für die Grundrechte der Art. 5, 8 und 17 vorsieht. Diese Bestimmung erlaubt den Rückschluss darauf, dass den Angehörigen der Streitkräfte das Petitionsrecht grundsätzlich zusteht und kann - im Hinblick auf die Möglichkeit der Einschränkung gemeinschaftlicher Petitionen - als authentische Interpretation des Art. 17 GG in dem Sinne gelten, dass das Einzelpetitionsrecht auch für Soldaten gilt.[1)]

a) Unter Berufung auf Art. 17 a GG kann demnach das Recht zu Einzelpetitionen nicht beschränkt werden; das Petitionsrecht wurde durch diese Bestimmung nur insoweit einer zeitlich begrenzten Einschränkung (durch Gesetz) zugänglich gemacht, als es auch das Recht zu Bitten und Beschwerden in Geminschaft mit anderen gewährt. Mit der Einschränkung von Sammelpetitionen sollte Erscheinungen entgegengewirkt werden, die "unter Umständen schwerwiegende Disziplinwidrigkeiten darstellen würden".[2)]

b) Von der Ermächtigung des Art. 17 a GG hat der Gesetzgeber in § 1 Abs. IV der Wehrbeschwerdeordnung vom 23.12.1956[3)] Gebrauch gemacht und gemeinschaftliche Beschwerden für unzulässig erklärt; es sollte damit verhindert werden, dass durch Agitation für eine gemeinschaftliche Eingabe Unzufriedenheit und Unruhe in die Truppe getragen werde.[4)] Als Kollektivpetition hat dabei auch eine Beschwerde zu gelten, die ein Soldat zusammen mit einem Nichtsoldaten einreicht.[5)]

Anm. 1) Zutr. Ule, aaO S. 114. Zum Begriff des Soldaten bzw. des Angehörigen der Streitkräfte i. S. des Art. 17 a GG s. § 1 Abs. I Satz 1 Soldatengesetz

2) Mercker, aaO S. 4; ebenso Schäfer, aaO S. 530 von Mangoldt - Klein, aaO S. 515 ("Meuterei - Klausel")

3) BGBl. I, S. 1066. Die Aufnahme des Abs. IV geschah erst auf Vorstellung des Bundesrats

4) Frahm, WBO, Komm. S. 32

5) Roemer, aaO S. 194; Mercker, aaO S. 4. Ob auch mehrere gleichlautende Einzelbeschwerden als unzulässige gemeinschaftliche Petition anzusehen sind (Frahm, aaO S. 32), ist Frage des Einzelfalls

c) Ob die Aufnahme der Vorbehaltsklausel des Art. 17 a GG in das Grundgesetz überhaupt erforderlich war, kann dahingestellt bleiben. Zweifel hieran wurden bereits im Bundestagsausschuss für Rechtswesen und Verfassungsrecht geltend gemacht.

> Die Mehrheit des Ausschusses vertrat die Auffassung, dass es nicht zwingend geboten sei, Grundrechtseinschränkungen in dieser Art vorzusehen, da sich die Einschränkbarkeit unmittelbar aus dem Wesen des in Art. 73 Ziff. 1 GG vorgesehenen Wehrverhältnisses ergebe, ähnlich wie im Beamtenverhältnis. Mit Rücksicht auf eine Minderheit, die immanente Grundrechtsschranken zwar für das Beamtenverhältnis (unter Berücksichtigung des Art. 33 Abs. V GG) anerkannte, diese aber ohne verfassungsmässige Festlegung für das Wehrverhältnis nicht anerkennen wollte, wurde eine Klarstellung im Grundgesetz für zweckmässig erachtet. 1)

3.) Weiterreichende Schranken. Im Hinblick auf die ungelöste Problematik des Grundrechtsschutzes im Rahmen Besonderer Gewaltverhältnisse erscheint die Abweichung des Grundgesetzes von der erwähnten Regelung des Art. 133 Abs. II Satz 2 WRV im Interesse einer klaren Abgrenzung gerechtfertigt. Mit dieser Regelung bleiben zwar die immanenten Schranken, die der Ausübung des Petitionsrechts auch im allgemeinen Gewaltverhältnis gesetzt sind, [2] unberührt. Fraglich ist jedoch, ob eine weitere Einschränkung des Petitionsrechts der Soldaten unter Berufung auf das Besondere Statusverhältnis über das Mass der in Art. 17 a GG genannten Beschränkungsmöglichkeiten zulässig ist oder ob Art. 17 a GG insoweit die Beschränkungsmöglichkeiten im Wehrverhältnis erschöpfend geregelt hat.
Mercker [3] hält jedenfalls für Wehrpflichtige jede weitere Beschränkung des Petitionsrechts für unzulässig. Auch vom Standpunkt der Lehre aus, die die Grundrechte den Angehörigen Besonderer Gewaltverhältnisse nur mit den

---

Anm. 1) Mercker, aaO S. 3; Roemer, aaO S. 193; vgl. auch Klein, Rechtsgutachten vom 31.10.1952 in "Der Kampf um den Wehrbeitrag", 2. Halbband, 1953, S. 502

2) Siehe i. e. unten Kap. 6

3) AaO S. 4

sich aus der Natur des Besonderen Statusverhältnisses ergebenden Einschränkungen gewähre, müsse Art. 17 a GG insoweit als lex specialis angesehen werden. Ob darüberhinaus für Berufssoldaten und Berufsangehörige eines Ersatzdienstes die Grundrechte in Anwendung der für die Beamtenverhältnisse geltenden Grundsätze den sich aus der Natur des Dienstverhältnisses ergebenden Schranken unterliegen, lässt Mercker dahingestellt. [1)]

a) Zweifel an dieser Auffassung ergeben sich aus Art. 6 Satz 2 des Gesetzes über die Rechtsstellung der Soldaten (Soldatengesetz) vom 19. 3. 1956 [2)], soweit dort die Rechte des Soldaten "im Rahmen der Erfordernisse des militärischen Dienstes durch seine gesetzlich begründeten Pflichten" beschränkt werden. Nach Hamann [3)] stellt diese allgemeine Vorschrift keine nach Art. 19 Abs. I und II GG gültige Einschränkung von Grundrechten dar; bedenklich müsse aus rechtsstaatlichen Gründen auch die Lesart erscheinen, dass das Ausmass der Beschränkungen der Rechte der Soldaten durch die Erfordernisse des militärischen Dienstes bestimmt wäre. Hamann will deshalb diesem Satz äusserstenfalls den Charakter eines Hinweises auf die im Soldatengesetz im einzelnen normierten Pflichten (§§ 7 ff.) einräumen.

b) Tatsächlich erfährt das Petitionsrecht eine über die Ermächtigung hinausgehende Einschränkung durch die Verschwiegenheitspflicht des § 14 SoldG. [4)]

Im Hinblick auf die Meinungsfreiheit hat bereits Hamann 5) festgestellt, dass § 14 Abs. I S. 1 SoldG durch Art. 17 a GG insoweit nicht gedeckt werde, als dort eine Verschwiegenheitspflicht auch nach dem Ausscheiden aus der Bundeswehr statuiert werde; die Verschwiegenheitsverpflichtung während des Wehrdienstes sei andererseits durch die Nennung des Art. 5 in Art. 17 a GG zweifellos begründet.

Anm. 1) Ähnlich Meyer, Die Wehrdisziplinanordnung und die Wehrbeschwerdeordnung in ihrem Verhältnis zueinander, NZWehrr 1959, 47

2) BGBl. I, S. 114

3) Komm. S. 164

4) Zutr. Rittau, aaO S. 125

5) Komm. S. 165

Für das Petitionsrecht des Art. 17 GG ergibt sich insofern eine andere Sachlage, als die Gefahr des Geheimnisverrats - die dem § 14 SoldG als Motiv zugrundeliegt - dadurch wesentlich verringert wird, dass die Petition regelmässig nicht nach aussen dringt, sondern innerhalb der Wehrorganisation oder des Parlaments bleibt.[1] Ausserdem ist hervorzuheben, dass die höherwertige Pflicht, bei Gefährdung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung für deren Erhalt einzutreten, der geringerwertigen Pflicht zur Geheimhaltung vorgeht.[2] Im übrigen aber ist die Pflicht zur Verschwiegenheit strafrechtlich auch mit Wirkung für den Soldaten und den aus dem Wehrdienst Ausgeschiedenen durch die Vorschriften der §§ 353 c, 99, 100 und 100 c StGB abgesichert.[3] Die Verschwiegenheitspflicht des Soldaten, die sachlich durchaus begründet ist, darf keineswegs zum Anlass genommen werden, das Petitionsrecht der Angehörigen der Streitkräfte in unzulässiger Weise materiell einzuschränken.

c) Innerhalb des Dienstes ist es den Soldaten untersagt, sich zugunsten oder zuungunsten einer politischen Richtung zu betätigen, § 15 SoldG. Auf Grund dieser Vorschrift kann nur das gemeinschaftliche Petitionieren eingeschränkt werden; dem einzelnen Soldaten ist es darüberhinaus gestattet, auch solche Petitionen einzureichen, die sich ihrem Inhalt nach als politische Eingaben ausweisen.[4]

d) Neben dem Soldatengesetz bedarf insbesondere die Wehrbeschwerdeordnung vom 23.12.1956[5] einer Untersuchung dahingehend, ob sie dem Soldaten über die Vorschrift des § 1 Abs. IV (Verbot gemeinschaftlicher Petitionen) hinaus Beschränkungen seines Petitionsrechts zumutet.

Anm. 1) Vgl. Neubauer, ZBR 1958, 304. Die Erwägungen bei Rittau, aaO S. 125 über Mitteilungen an die Presse oder an einen einzelnen BT-Abgeordneten berühren das Petitionsrecht nicht

2) Rittau, ebenda, S. 125

3) Hamann, Komm. S. 165

4) Zutr. Rittau, aaO S. 130. A. A. die Praxis der Weimarer Republik, s. o. S. 135 f.

5) BGBl. I, S. 1066

Die Wehrbeschwerde der WBO sollte als Einheitsbeschwerde geschaffen werden, bei der neben der Beschwerde, mit der eine Entscheidung im Vorverfahren für die Truppendienst- und Verwaltungsgerichte erreicht werden soll, auch die Dienstaufsichtsbeschwerde erfasst werden sollte. 1) In ihrem dienstaufsichtsrechtlichen Teil ist die Wehrbeschwerde teils weiter als die übliche Dienstaufsichtsbeschwerde i.S. des Art. 17 GG, da der Beschwerdeführer nach § 12 Abs. I Satz 2 einen begründeten Bescheid zu beanspruchen hat. Andererseits aber ist sie enger, da sie frist- und formgebunden ist und im übrigen das Vorliegen einer Beschwer voraussetzt, §§ 5, 6 WBO.

Ist eine Beschwerde nicht form- und fristgerecht eingelegt worden, so ist sie nach § 12 Abs. III Satz 1 WBO unter Hinweis auf diese Mängel zurückzuweisen. Nach der ausdrücklichen Vorschrift des Gesetzes ist der Beschwerde jedoch trotzdem nachzugehen und soweit erforderlich für Abhilfe zu sorgen. Zu Recht vertritt Meyer[2] in diesem Zusammenhang die Auffassung, dass durch diese Regelung der dienstaufsichtsrechtliche Teil der Einheitsbeschwerde ausgeklammert und als Dienstaufsichtsbeschwerde gesondert weiterbehandelt werden müsse.[3] Nur dadurch, dass auf diese Weise die Fristbestimmungen des § 6 WBO für den dienstaufsichtsrechtlichen Teil der Beschwerde praktisch wieder beseitigt sind, konnte die Wehrbeschwerdeordnung dem Art. 17 GG gerecht werden.[4]

Soweit der Beschwerdeführer keine Beschwer dartun kann oder die übrigen formellen Voraussetzungen des § 1 WBO nicht erfüllt sind, muss die Wehrbeschwerde als unzulässig verworfen werden; eine unmittelbare oder entsprechende Anwendung des § 12 Abs. III Satz 2 WBO ist nicht möglich, Eine solche Beschwerde muss jedoch als einfache Dienstaufsichtsbeschwerde behandelt werden, da auch insoweit Art. 17 GG einem Ausschluss der Dienstaufsichts-

---

Anm. 1) Meyer, aaO S. 45 mit weiteren Nachweisen. A. A. Frahm, WBO, Komm. S. 34 f., 96 und Brandstetter, Handbuch des Wehrrechts, WBO, Einführung Ziff. 8

2) AaO S. 47

3) Auch wenn der Beschwerdeführer weitere Beschwerde einlegt, ist der dienstaufsichtsrechtliche Teil wieder gesondert zu behandeln, § 16 Abs. IV i.Verb. mit § 12 Abs. III, 2

4) Ebenso Meyer, aaO S. 47

beschwerde entgegensteht.[1]

Im übrigen verbietet § 2 WBO ausdrücklich dienstliche Massregelungen oder Benachteiligungen von Soldaten, deren Beschwerden nicht auf dem vorgeschriebenen Weg oder nicht fristgerecht eingelegt worden sind oder sich als unbegründet erweisen. Die Notwendigkeit einer solchen Bestimmung ergab sich aus der früher geltenden Regelung, wonach bei Nichteinhaltung des Dienstweges oder der Fristen wie auch bei unbegründeter Beschwerdeführung Disziplinarstrafen angedroht waren.[2] Damit ist dem Grundrecht des Art. 17 GG auch in seiner Eigenschaft als Schutzrecht gegen Benachteiligungen im Wehrdienstverhältnis in ausreichendem Masse Rechnung getragen und Platz verschafft worden.

4.) Der Wehrbeauftragte des Bundestages. Eine besondere Ausgestaltung erfährt das Petitionsrecht für die Angehörigen der Streitkräfte durch die neugeschaffene Einrichtung eines Wehrbeauftragten des Bundestags, der gem. Art. 45 b GG "zum Schutz der Grundrechte und als Hilfsorgan des Bundestags bei der parlamentarischen Kontrolle" berufen ist. In seiner Stellung als "Hüter der Grundrechte" im Bereich der Bundeswehr kommt ihm eine selbständige verfassungsrechtliche Position zu; er wird nach eigenem, pflichtgemässem Ermessen tätig, wenn ihm durch Petitionen von Soldaten Umstände bekannt werden, die auf eine Verletzung der Grundrechte oder der Grundsätze der inneren Führung schliessen lassen.[3] Zur Wahrnehmung dieser Aufgaben stehen dem

---

Anm. 1) Meyer, aaO S. 49

2) Nachweise i. e. bei Frahm, aaO S. 36 ff.

3) § 2 Abs. II des Gesetzes über den Wehrbeauftragten des BT vom 26. 6. 1957, BGBl. I, 625. Die bei dem am 19. 1. 1959 gewählten Wehrbeauftragten von Grolman eingegangenen Beschwerden enthielten allerdings weniger Grundrechtsverletzungen als soziale Anliegen wie Wohnungsfragen, Trennungsentschädigungsbemessungen usw.

Beauftragten Befugnisse zu, die ihm vor allem ein weitreichendes Informationsrecht sichern.[1)]

a) Die Institution des Wehrbeauftragten erlangt für die Angehörigen der Streitkräfte eine besondere Bedeutung dadurch, dass sie sich ohne Einschaltung der Dienstinstanzen unmittelbar an den Wehrbeauftragten wenden können;[2)] daneben wurde ausdrücklich festgelegt, dass kein Soldat wegen der Anrufung des Beauftragten gemassregelt oder benachteiligt werden darf.[3)] So selbstverständlich diese Bestimmung auch erscheinen mag, so ist sie doch geeignet, der verständlichen Skepsis in der Truppe gegenüber dieser neuen Institution entgegenzuwirken. Das gilt in gleichem Mass auch für die Bestimmung des § 9 des Gesetzes über den Wehrbeauftragten, wonach dieser von der Bekanntgabe der Tatsache der Beschwerde und des Namens des Beschwerdeführers absehen soll, wenn der Beschwerdeführer dies wünscht und der Erfüllung dieses Wunsches keine Rechtspflichten entgegenstehen, im übrigen die Bekanntgabe nach seinem Ermessen handhaben kann.

b) Die Einführung des Wehrbeauftragten in das moderne Wehrrecht schliesst nicht aus, dass sich Soldaten mit Petitionen auch weiterhin unmittelbar an den Bundestag wenden können.[4)] Art. 45 b GG wie auch das daran anschliessende Gesetz vom 26.6.1957 haben insoweit keine Kompetenzverschiebung mit sich gebracht, sondern nur dem besonderen Schutzbedürfnis des Einzelnen im Wehrdienst durch die Schaffung eines neuen Beschwerdeadressaten mit spezifischer sachlicher Kompetenz Rechnung getragen.

Anm. 1) Siehe i.e. § 3 des Gesetzes

2) § 7 S.1; das Verbot gemeinschaftlicher Petitionen gilt aber auch hier

3) § 7 S.2; vgl. § 2 WBO

4) So auch ausdrücklich Mercker, aaO S.8; Strosche, VerhBT 2.Wahlp. S.6127

IV. Das Petitionsrecht der Strafgefangenen

Das Strafvollzugsverhältnis schafft als unfreiwilliges Besonderes Gewaltverhältnis neben dem Wehrdienst die empfindlichsten Kontaktpunkte zwischen der staatlichen Hoheitsgewalt und den Grundrechten des Einzelnen. Das Grundgesetz hat zwar in Art. 2 Abs. III Satz 3 und in Art. 104 die Freiheitsentziehung und damit auch die mit der Freiheitsentziehung untrennbar verbundenen Folgen anerkannt. Die Bestimmung, wonach eine Freiheitsentziehung nur auf Grund eines (formellen) Gesetzes erfolgen darf, legitimiert den Gesetzgeber gleichzeitig dazu, diejenigen Grundrechte zu beschränken, die sich wesensmässig mit der Freiheitsentziehung nicht vereinbaren lassen, also die Bewegungsfreiheit voraussetzen.

Hiervon wird das Petitionsrecht grundsätzlich nicht betroffen; es unterliegt auch im Strafvollzug keinen besonderen Einschränkungen, die durch die Entziehung der körperlichen Bewegungsfreiheit notwendig bedingt wären.[1)]

Hingegen ist es fraglich, ob das Petitionsrecht auch von mehreren Häftlingen gemeinschaftlich ausgeübt werden kann. Die Bedenken rühren nicht so sehr aus dem Umstand, dass mit der Bejahung dieser Frage den Strafgefangenen ein weitergehendes Recht als den Soldaten eingeräumt würde;[2)] ein solcher Vergleich verbietet sich ebenso wie eine mögliche Folgerung a maiore ad minus vom "grundrechts-schutzwürdigeren" Soldaten zum weniger schutzwürdigen Strafgefangenen. Indessen ist Voraussetzung der Absendung einer gemeinschaftlichen Eingabe die gegenseitige Kontaktaufnahme entweder mehrerer Häftlinge untereinander oder aber mit Personen der Aussenwelt. Ein solches Recht kann aber ein Strafgefangener - von bestimmten Ausnahmefällen abgesehen - nicht für sich beanspruchen, da sich ein solches Recht nicht mit der Freiheitsentziehung vereinbaren lässt.[3)] Wenn im Strafvollzug auch unbestreit-

---

Anm. 1) von Münch, Die Grundrechte des Strafgefangenen, JZ 1958, 73 ff.; Wagner, aaO S. 45 ("wenn Sicherheit und Ordnung des Gefängnisses nicht verletzt werden"); Hildegard Krüger, ZBR 1956, 311

2) von Münch, ebenda

3) Zutr. von Mangoldt - Klein, aaO S. 509; Ule, VVDStRL Heft 15, S. 138

bar die Gefahr besonders gross ist, dass der Gefangene den Eindruck hat, er müsse wegen seiner Petition Repressalien erwarten, gegen die er sich weniger wehren kann als der Soldat, so lässt sich daraus nicht zwingend folgern, der Gefangene könne gerade deshalb ein begründetes Interesse daran haben, die Petition mit mehreren zusammen einzureichen und müsse daher auch gemeinschaftlich petitionieren können.[1] Allerdings ergibt sich für den Strafgefangenen die Möglichkeit, mit anderen wegen einer Petition in Verbindung zu treten, häufig aus der Unterbringung in Gemeinschaftszellen und aus der Möglichkeit des Briefverkehrs mit der Aussenwelt. Soweit solche Kontakte erlaubt sind, können sie grundsätzlich auch zur Absendung einer gemeinschaftlichen Petition benützt werden. Verfehlt erscheint hingegen die bei von Münch aaO[2] angedeutete umgekehrte Folgerung, dass es Gefangenen gerade zur Ausübung des Petitionsrechts gestattet werden müsse, mit der Aussenwelt schriftlich bzw. mit Mitgefangenen mündlich in Verbindung zu treten. Damit könnten nahezu sämtliche Massnahmen bei der Vollstreckung von Freiheitsstrafen - Einzelhaft, Briefsperre usw. - mit Hilfe des Petitionsrechts umgangen werden. Dass dies eine auch vom Wesensgehalt des Grundrechts nicht gebotene Überspannung des Art. 17 GG darstellen würde, bedarf keines besonderen Hinweises.[3]

Anm. 1) von Münch, aaO S. 76

2) S. 76 Anm. 50

3) Zu den Rechten der Strafgefangenen s. u. a. auch BayVerfGH in Verwaltungsrechtsprechung Band 10, S. 269

Sechstes Kapitel: Umfang und Schranken in formeller und sachlicher Hinsicht

A. Formen der Ausübung des Petitionsrechts

I. Unzulässige Formen nach Art. 17 GG

1.) Mündliche Petitionen. Als einzige formelle Beschränkung des Petitionsrechts, das sich gegenüber den formellen Rechtsbehelfen und Rechtsmitteln durch das Prinzip der Formlosigkeit auszeichnet, setzt Artikel 17 GG bei Bitten und Beschwerden die Schriftform voraus. Damit wird einmal das Vorbringen mündlicher Petitionen, zum andern aber auch die persönliche Überreichung schriftlicher Petitionen von der Garantie des Art. 17 GG ausgeschlossen.[1] Obgleich die Einfügung des Wortes "schriftlich" in Art. 17 GG kaum als echte Beschränkung des Petitionsrechts, sondern nahezu als Selbstverständlichkeit angesehen wird, wäre es verfehlt, die Schriftlichkeit als untrennbaren begrifflichen Bestandteil jeder Petition anzusehen. Zwar hat sich der Begriff der Petition weitgehend mit dem der Bittschrift assoziiert, trotzdem sind auch mündlich vorgetragene Bitten und Beschwerden dem Begriff der Petitionen zuzurechnen. Auch der Umstand, dass dem Petitionsrecht ein Anspruch auf Erteilung eines Bescheids immanent ist, macht die Einhaltung der Schriftform nicht zu einem denknotwendigen Bestandteil der Petition und des Petitionsrechts;[2]

Anm. 1) Der Petent hat zwar einen Anspruch auf "Gehör", (von Mangoldt, Komm. S. 112; s.a. Fleiner - Giacometti, aaO S. 389: ".. Anspruch, von den Behörden gehört zu werden .."). Diese Formulierung mag missverständlich sein (vgl. Bonner Komm. Erl. II 2b zu Art. 17 GG), jedoch verstehen offensichtlich beide Autoren das "Gehör" nicht im akustischen Sinne, sondern als terminus technicus, ohne daraus für den Petenten einen Anspruch darauf abzuleiten, persönlich gehört zu werden.

2) So allerdings Hüfner, Petitionsrecht, aaO S. 177. Umgekehrt schliesst Stier, Gruchots Beiträge, aaO S. 715, von der Formvorschrift auf die Erledigungspflicht als "Gegenleistung"

auch mündlich vorgetragene Petitionen können sachlich behandelt und beschieden werden.

> Ausdrücklich anerkannt wird die Möglichkeit mündlicher Bitten und Beschwerden in den Verfassungen von Hessen und Württemberg-Baden aus dem Jahr 1946. So verzichtet Art. 16 der hessischen Verfassung auf jegliche Formvorschrift für die Ausübung des Petitionsrechts mit der Folge, dass im Bereich des Landes Hessen auch mündliche Petitionen dem Schutz der Verfassung unterliegen. 1) Ebenso schreibt Art. 13 der (inzwischen überholten) Verfassung von Württemberg-Baden nur für Petitionen an die Volksvertretung die Schriftform vor, lässt aber für Bitten und Beschwerden an die zuständigen Behörden auch mündliche Petitionen zu. 2)

Das ausdrückliche Erfordernis der Schriftform, das Art. 17 GG aus der Weimarer Verfassung übernommen hat, besagt daher nichts Selbstverständliches, sondern bringt sachlich eine echte Einschränkung mit sich. 3)

Anm. 1) Daran änderte sich auch mit dem Inkrafttreten des Grundgesetzes nichts, da Art. 142 GG die Weitergeltung der Landesgrundrechte anerkennt; vgl. Hamann, Komm. S. 163; Mattern, aaO S. 631, 635 Anm. 53; siehe auch S. 54

2) Übereinstimmend Nebinger, Komm. S. 36; Bonner Komm. Erl. II 2b zu Art. 17 GG; Keil, Bericht des Verfassungsausschusses über den Entwurf einer Verfassung für Württemberg-Baden, Verhandlungen der Verfassungsgebenden Landesversammlung, Beilage 4 S. 13. Vgl. hierzu § 66 der württembergischen Verfassung vom 25. 9. 1919 und Art. 81 Abs. II PrVerfUrk 1850, wo auf schriftliche Petitionen nur gegenüber der Volksvertretung bestanden wird. - Auch Art. 11 der Verfassung von Rheinland-Pfalz enthält keine ausdrückliche Formvorschrift, doch wird aus dem dort verwendeten Begriff "Eingaben" auf die Schriftform geschlossen, vgl. Süsterhenn - Schäfer, Komm. S. 113; Mattern, aaO S. 631

3) Schriftform verlangte vor der Weimarer Verfassung auch Art. 159 der Frankfurter Reichsverfassung von 1849 wie auch die meisten Verfassungen der deutschen Einzelstaaten im 19. Jahrhundert, vgl. im einzelnen bei Wagner, aaO S. 129

2.) Recht auf persönliche Überreichung. Diese Beschränkung des Petitionsrechts auf schriftliche Eingaben schliesst auch den mündlichen Vortrag und die persönliche Überreichung schriftlicher Petitionen durch Einzelne oder Gruppen vom Schutz des Art. 17 GG aus. [1]

> Die Möglichkeiten, bei der persönlichen Überreichung von Petitionen auf die Empfänger Druck auszuüben, wurde in den ersten Jahren nach der französischen Revolution ungehemmt ausgenützt. Insbesondere das französische Parlament wurde häufig dem Terror der Massen ausgesetzt, die ihre Petitionen mit der ganzen Wucht der persönlichen Überreichung unterstützten, 2) bis 1814 die eigenhändige Übergabe von Bittschriften verboten wurde. Ebenso hatte in England die eigenhändige Übergabe von Petitionen beim Parlament zu Missbräuchen geführt, so dass bereits im 17. Jahrhundert Verbote erlassen wurden, nach denen nicht mehr als zehn Personen eine Bittschrift überreichen durften. 3) In Preussen hatte man die Gefahr erkannt und in Art. 81 Abs. II der PrVerfUrk 1850 ein ausdrückliches Verbot statuiert, bei den Kammern eine Bittschrift in Person zu überreichen. 4) Die Weimarer Verfassung behob alle bestehenden Zweifel durch die Aufnahme des Wortes "schriftlich" in Art. 126; damit war nach übereinstimmender Ansicht das Recht auf mündlichen Vortrag endgültig ausgeschlossen. 5)

Bei der Schaffung des Grundgesetzes wurde diese Regelung bewusst übernommen. Ein Antrag im Hauptausschuss des Parlamentarischen Rats, den (jetzigen) Artikel 17 GG durch eine Bestimmung zu ergänzen, wonach insbesondere

---

Anm. 1) Ebenso von Mangoldt - Klein, aaO S. 510; Bonn. Komm. Erl. II 2b zu Art. 17 GG; Giese, Komm. GG, S. 40

2) Rosegger, aaO S. 183; s. S.

3) Die entsprechenden Strafbestimmungen fanden noch 1908 Anwendung, als Suffragetten den König auf der Fahrt ins Parlament "anpetitionierten", vgl. Rosegger, aaO S. 175, Anm. 2

4) Bereits in der Frankfurter Reichsverfassung war bestimmt worden: "Weder Überbringer von Bittschriften noch überhaupt Deputationen sollen in den Häusern zugelassen werden."

5) Statt vieler Anschütz, Komm. S. 581

Gruppen das Recht haben sollten, ihre Anliegen persönlich vorzutragen, wurde abgelehnt.[1] Damit wurde es gleichzeitig unmöglich gemacht, die Bannmeilengesetze zum Schutz der Parlamente unter Berufung auf das Grundrecht des Art. 17 GG zu umgehen.

3.) Rechtfertigung der Beschränkung. Die Ausschliessung des mündlichen Petitionsrechts und des Rechts auf persönliche Überreichung schriftlicher Petitionen ist nicht nur ein versteinertes Überbleibsel früherer Zeiten,[2] sondern hat ihre sachliche Berechtigung. Sie liegt begründet

aa) im Interesse der ungehinderten Arbeit der in Betracht kommenden Petitionsadressaten. Ein ausdrückliches Recht auf mündliche Beschwerdeführung würde es interessierten Petenten ermöglichen, ganze Verwaltungen lahmzulegen, wenn die Adressaten verpflichtet wären, jede Beschwerde anzuhören.[3] So wurde das Erfordernis der Schriftform für Petitionen an das Parlament in der württembergisch-badischen Verfassung von 1946 deshalb eingeführt, um Belästigungen durch notorische Querulanten einzudämmen.[4]

bb) Sie ist ebenso begründet in der auch heute noch nicht überwundenen Gefahr der Beeinflussung der Parlamente durch Deputationen, die in der Lage wären, unter Berufung auf das Petitionsrecht die Volksvertretungen unter Druck zu setzen. Die Motive, die zu Beginn des 19. Jahrhunderts in Frankreich zum Verbot des Deputationsrechts führten, haben auch in der modernen Gesellschaft des 20. Jahrhunderts ihre Gültigkeit behalten; die politische Richtung,

---

Anm. 1) Verh. des Hauptausschusses, Stenogr. S. 588. Der kommunistische Abgeordnete Renner hatte die Zusatzformulierung "Von diesem Recht dürfen auch Gruppen Gebrauch machen" vorgeschlagen

2) Sternberger, Ein verkümmertes Grundrecht, Die Gegenwart, 1951, Nr. 7 S. 6

3) Auch in dem Urteil des BezVG Berlin-Zehlendorf in NJW 1950, 395 wird aus Art. 17 GG kein Recht für jedermann abgeleitet, öffentliche Diensträume während der Dienststunden zu betreten, wie Hamann, Komm., S. 163 meint

4) Vgl. die Begründung von Keil, aaO S. 13

aus der im Parlamentarischen Rat der Anstoss zur Aufnahme des Deputationsrechts kam, mag dies illustrieren. [1)]

cc) Die Beschränkung auf schriftliche Petitionen bietet ausserdem die Gewähr dafür, dass jeder Einzelpetent von vornherein die gleiche Chance des Gehörtwerdens hat, unabhängig davon, ob er aus örtlichen oder sonstigen Gründen in der Lage ist, seine Beschwerde persönlich zu vertreten oder nicht.

dd) Mit dem Schriftformerfordernis des Art. 17 GG wird das Vorbringen mündlicher Petitionen nicht etwa verboten; in der täglichen Verwaltungspraxis ist der persönlich erscheinende Bittsteller und Beschwerdeführer eine gewohnte Figur. Wenn einem Petenten aber die Möglichkeit verwehrt wird, sein Anliegen mündlich vorzutragen oder wenn ihm auf seine mündliche Beschwerde kein schriftlicher Bescheid erteilt wird, so kann er sich nicht auf das in der Verfassung gewährleistete Petitionsrecht berufen.

> Aus diesem Grunde widersprechen Vorschriften, die es Verwaltungsbehörden untersagen, bestimmte Arten mündlicher Petitionen entgegenzunehmen, nicht dem Art. 17 GG. Ebenso kann unter Berufung auf das Petitionsrecht nicht beansprucht werden, dass mündlich vorgetragene Petitionen bei der zuständigen Stelle zu Protokoll genommen werden, soweit nicht andere Bestimmungen dies ausdrücklich vorschreiben. 2)

II. Schriftliche Petitionen

Um den Voraussetzungen des Art. 17 GG zu genügen und damit den Schutz vor Benachteiligungen und den Anspruch auf Bescheidung auszulösen, muss demnach die Bitte oder Beschwerde schriftlich an den Adressaten herangetragen werden. Das bringt es mit sich, dass die Petition eigenhändig unterschrieben

---

Anm. 1) Siehe S. 156 Anm. 1); vgl. auch von Freytagh-Loringhoven, aaO S. 320

2) Vgl. auch Gebhard, aaO S. 482

sein muss;[1] eine anonyme oder pseudonyme Eingabe ist keine Petition im Sinne des Art. 17 GG.[2] Der angerufenen Stelle steht das Recht zu, die Unterschrift nachzuprüfen, um die Echtheit der Eingabe festzustellen.[3] Trotz der Erstreckung des Petitionsrechts auf Ausländer erscheint es gerechtfertigt, für Eingaben an deutsche Organe grundsätzlich die Abfassung in deutscher Sprache vorauszusetzen. Dies ist ein Gebot der Zweckmässigkeit und liegt im Interesse der angerufenen Organe, denen es schlechterdings nicht zuzumuten ist, sich über den Inhalt jeder fremdsprachigen Petition zu unterrichten.[4] Andererseits ist es für einen Petenten, der sich an eine deutsche Stelle wendet, zumutbar, sich der Sprache des Adressaten zu bedienen, von dem er etwas verlangt. Dadurch wird es allerdings keinem Petitionsempfänger verwehrt, fremdsprachige Petitionen ordnungsgemäss zu bearbeiten, was sich insbesondere dann empfehlen wird, wenn es sich um Eingaben handelt, die offensichtlich persönliche Anliegen zum Gegenstand haben.[5]

B. Die sachlichen Beschränkungen des Petitionsrechts

Neben dem zwingenden Erfordernis der Schriftform sieht Art. 17 GG keine ausdrückliche Einengungsmöglichkeit des Petitionsrechts vor. Trotzdem ist

---

Anm. 1) Durch Namensunterschrift oder durch gerichtlich oder notariell beglaubigtes Handzeichen; bei Gesamtpetitionen genügt die Unterschrift des zuständigen Vertreters. Die Geschäftsordnungen früherer Parlamente hatten teilweise bei umfangreicheren Petitionen die Unterzeichnung jeder einzelnen Seite, im übrigen die Benützung von Stempelpapier und die Beglaubigung der Wahrheit der Darstellungen und der Echtheit der Unterschrift verlangt; teilweise wurden auch nur handschriftliche Petitionen akzeptiert

2) Soweit im allgemeinen Namensrecht Pseudonyme zulässig sind, genügen sie auch hier

3) Ebenso von Mangoldt - Klein, aaO S. 510 u. a.

4) So bereits die Praxis des Preussischen Abgeordnetenhauses, vgl. Wagner, aaO S. 129

5) Insbesondere bei Eingaben an deutsche Auslandsvertretungen

auch die Ausübung des Petitionsrechts nur innerhalb bestimmter Schranken möglich.

Unter der Weimarer Verfassung machte diese Schrankenziehung keine grundsätzlichen Schwierigkeiten: die Grundrechte standen unter dem Vorbehalt des Gesetzes und damit zur freien Disposition des Gesetzgebers.[1] Das Petitionsrecht war damit im Hinblick auf alle Petenten an die Schranken der allgemeinen Gesetze gebunden.[2] Hier trat mit dem Inkrafttreten des Grundgesetzes ein Wandel ein: die Grundrechte stehen nicht mehr unter, sondern über dem Gesetz; auch der Gesetzgeber ist nach Art. 1 Abs. III GG an die Grundrechte gebunden.[3]

I. Das Fehlen eines Gesetzesvorbehalts in Art. 17 GG

Das Fehlen eines ausdrücklichen Gesetzesvorbehalts in Art. 17 GG ist zwar grundsätzlich als Indiz und als "beredtes Schweigen"[4] zugunsten einer weitgehenden Absicherung des Petitionsrechts gegenüber möglichen Beschränkungen zu werten. Unbestreitbar gelten jedoch auch für das (scheinbar) schrankenlose Recht des Art. 17 GG elementare Schranken, wie sie jedem Grundrecht immanent sind.[5] Diese Erkenntnis darf allerdings nicht dazu führen, die Vorbehaltsschranken des Art. 2 Abs. I GG unbesehen auf Art. 17 GG zu übertragen. Für die Auffindung der tatsächlichen Beschränkungen des Bitt- und Beschwerderechts stellt jedoch die Schrankentrias des Art. 2 Abs. I GG eine Auslegungs-

---

Anm. 1) Siehe S. 130

2) Hüfner, Petitionsrecht, aaO S. 185; Anschütz, Komm. WRV S. 580

3) Statt vieler Herbert Krüger, DVBl. 1953, 100

4) Dürig, Anm. zum Urteil des BVerfG in JZ 1957, 171; Maunz - Dürig, Komm., Art. 2 Abs. I Randnr. 69

5) Zweifelhaft bei Röhl, AöR Band 81, 204

regel dar; der "Soweitsatz" hat für alle Grundrechte als Vorbehalt der Verfassung zur Interpretation ihrer immanenten Schranken Gültigkeit.[1] Unter diesem Gesichtspunkt gewinnt Art. 2 Abs. I GG für die Auffindung der Begrenzungsmöglichkeiten des scheinbar ungehemmten Art. 17 GG zumindest mittelbare Bedeutung.[2] Abzulehnen ist hingegen die Ansicht, dass die Beschränkung des Art. 17 GG (ausser in den Vorbehaltsgütern des Art. 2 Abs. I GG) in Art. 5 Abs. II GG zu sehen sei.[3] Die Einreichung einer Petition ist nicht nur eine besondere Art der Meinungsäusserung, sondern geschieht in Ausübung eines selbständigen, unabhängigen Grundrechts.[4] Die Tatsache, dass Art. 17 GG nicht mit einem Gesetzesvorbehalt ausgestattet ist, kann nicht dadurch ignoriert werden, dass die Vorbehaltsschranken des Art. 5 Abs. II GG auf das Grundrecht des Art. 17 GG übertragen werden. Abzulehnen ist ebenfalls die für die Weimarer Zeit gültige Auffassung, wonach das Petitionsrecht seine Beschränkung in den allgemeinen Gesetzen oder gesetzesgleichen Rechtssätzen finde.[5] Hieran hat sich auch durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 16. 1. 1957[6] nichts geändert, da mit dem für Art. 2 Abs. I GG entwickelten allgemeinen Gesetzesvorbehalt die einzelnen Grundrechte nicht automatisch mit derselben Intensität gebunden werden.[7]

Anm. 1) Maunz, aaO S. 92

2) Für die Anwendung der Schranken des Art. 2, I GG grundsätzlich Mattern, aaO S. 627, 632; Kollmann, aaO S. 265; Bonner Komm. Erl. II 3c zu Art. 17 GG; Hamann, Komm. S. 161; ders. in NJW 1957, 793 f.; OLG München, NJW 1957, 793, 795

3) Mattern, aaO S. 632; vgl. hierzu Anschütz, Komm. WRV S. 581; Bornhak, aaO S. 414

4) Deutlich unterscheidend auch Fuss, DVBl. 1958, 744

5) Mattern, aaO S. 627; OLG München, NJW 1957, 795; Sassnick, VerhBT, 1. Wahlp. S. 12513; vgl. auch Anschütz, Komm. WRV S. 581

6) JZ 1957, 167 ff. mit Anmerkung Dürigs

7) Dürig, ebenda; vgl. auch Maunz, aaO S. 96

II. Die Schranken des Art. 17 GG im einzelnen

1.) Die vorherrschende Auffassung. Eine in der Literatur und Rechtsprechung stark vertretene Auffassung stellt für Art. 17 GG eine Reihe von "Zulässigkeitsvoraussetzungen" auf, deren Nichteinhaltung der jeweiligen Eingabe von vornherein den Charakter als "Petition" i.S. des Art. 17 GG nehmen soll.
Eine Petition soll demnach schon begrifflich dann nicht vorliegen, wenn die Eingabe in beleidigender, herausfordernder, erpresserischer oder sonst ungebührlicher Form[1] gehalten ist oder aber dieselben Mängel im Hinblick auf den Inhalt[2] der Beschwerde vorliegen. Keine Petitionen i.S. des Art. 17 GG sind danach auch solche Eingaben, die Unmögliches verlangen, die auf ein verfassungs- oder gesetzwidriges Einschreiten abzielen, die das Eingreifen in ein schwebendes Verfahren oder die Aufhebung eines rechtskräftigen Urteils beabsichtigen.[3] Die Folge, dass solche Eingaben keinerlei Verpflichtung der angerufenen Adressaten nach sich ziehen, soll auch für offensichtlich querulatorische Eingaben gelten;[4] insbesondere wird Petenten, die bereits beschieden wurden, kein Anspruch auf nochmalige Bescheidung einer gleichlautenden zweiten Petition zuerkannt.[5]

2.) Kritik. Die vorstehende summarische Darstellung der nahezu einhellig anerkannten Beschränkungen des Petitionsrechts erfordert eine kritische Überprüfung im einzelnen.

Anm. 1) von Mangoldt, Komm. S. 112; von Mangoldt - Klein, Komm. S. 510, 123; Bonner Komm. Erl. II 3c zu Art. 17 GG; Nawiasky - Leusser, Komm., S. 197

2) Mattern, aaO S. 630; BVerfGE 2, 229; Hamann, Komm. S. 162; Zinn - Stein, Komm. S. 139. In dem Beschluss des BVerfG werden formelle und materielle Mängel vermengt: eine zulässige Petition liege dann nicht vor, wenn ihre Form den Anforderungen nicht entspreche, also beleidigenden Inhalt habe.

3) Statt vieler von Mangoldt - Klein, aaO S. 510

4) Bachof, Vornahmeklage, S. 76, 92

5) BVerfGE 2, 231; Zinn - Stein, aaO S. 139; einschränkend Turegg, Verwaltungsrecht, S. 189; Dürig, AöR Band 81, 140

a) Die Kritik hat dort einzusetzen, wo Eingaben ihres Petitionscharakters deshalb entkleidet werden und für unzulässig erklärt werden, weil sie vom Adressaten Unmögliches oder ein verfassungs- oder gesetzwidriges Einschreiten verlangen. Die "allgemeine Anerkennung" dieser Beschränkung, auf die sich auch das Bundesverfassungsgericht (ausschliesslich) stützt, darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass damit dem Petenten eine Prüfungspflicht hinsichtlich der Erfüllbarkeit seiner Bitte auferlegt wird. Es ist kaum zu bestreiten, dass es für den Bittsteller oftmals gar nicht erkennbar sein kann, ob sein Antrag inhaltlich Unmögliches verlangt oder ob das von ihm angeregte Einschreiten der Verfassung oder anderen Gesetzes widerspricht; häufig ist auch der Adressat selbst ohne eingehende Prüfung hierzu nicht in der Lage. Stellt sich heraus, dass der Beschwerde oder der Bitte nicht nachgegangen werden kann, weil der Petent Unmögliches verlangt oder die Erfüllung gesetzeswidrig wäre, so erübrigt sich zweifellos für den Empfänger eine weitere sachliche Behandlung. Andererseits können sich auch aus solchen Eingaben für den Adressaten Anregungen ergeben, die sich nicht unmittelbar erfüllen lassen. Es ist deshalb nicht einzusehen, weshalb eine Unmögliches verlangende Eingabe allein deshalb keine Petition im Sinne des Art. 17 GG sein kann, weil das darin geäusserte materielle Verlangen nicht erfüllbar ist - was der Petent möglicherweise gar nicht wissen konnte - und weshalb der Absender aus diesem Grunde nicht beschieden werden soll. Wenn solche Eingaben grundsätzlich als unzulässig behandelt werden, so wird verkannt, dass sich diese Unzulässigkeit allein auf die Erfüllbarkeit, nicht aber auf das Äussern der Bitte beziehen kann. Zur Erfüllung ist der angerufene Adressat in keinem Falle verpflichtet, auch wenn diese möglich und gesetzmässig wäre. Dass die Durchführung unmöglich und unzulässig ist, kann dem Petenten aber nicht in der Weise zur Last fallen, dass seine Eingabe allein deshalb den Charakter einer Petition verliert und damit dem Papierkorb verfällt. Gegenüber der aus der Weimarer Verfassung ungeprüft übernommenen [1] Auffassung ist daher zu verlangen, dass

---

Anm. 1) Vgl. beispielsweise Hüfner, Petitionsrecht, aaO S. 179

auch Eingaben, die Unmögliches oder ein gesetzwidriges Einschreiten verlangen, als Petitionen behandelt und damit vor allem beschieden werden, sofern das unmögliche oder gesetzwidrige Begehren nicht offenkundig und auch dem Absender bekannt ist. Dieser Bescheid kann in der der Sache angemessenen Kürze - auch schematisch - ergehen.

b) Dieselben Gesichtspunkte müssen auch zugunsten solcher Petitionen gelten, die das Eingreifen in ein schwebendes Verfahren zum Ziel haben oder sich gegen ein bereits rechtskräftiges Urteil wenden. Derartige Eingaben werden nahezu einhellig als unzulässig behandelt, weil sie begrifflich gar keine Petitionen darstellten. Unzulässig wäre auch hier zweifellos der erbetene Eingriff durch den Petitionsadressaten; ob aber auch die entsprechende Bitte als solche unzulässig ist, muss zumindest angezweifelt werden. Der innere Widerspruch dieser Ansicht zeigt sich insbesondere dort, wo gleichzeitig die Einhaltung des Instanzenzugs verlangt wird: entweder muss die Petition an der Nichteinhaltung des Instanzenweges scheitern oder - wenn der Instanzenweg erschöpft ist - an der Rechtskraft der im Instanzenzug letzten Entscheidung.[1] In Fällen dieser Art wird es zudem häufig opportun sein, dem Petenten zu sagen, dass der Empfänger aus bestimmten Gründen gar nicht befugt ist, dem Ansuchen nachzukommen. Dem integrierenden Verständnis zwischen Staatsbürger und Staat ist fraglos mehr gedient, wenn diese Umstände dem Absender zur Kenntnis gebracht werden als wenn die Eingabe überhaupt nicht als Petition bewertet und demzufolge auch nicht beschieden wird. Eine entsprechende Antwort stellt ebensowenig wie die Petition selber einen Eingriff in die Unabhängigkeit der Rechtspflege dar.[2] Zwar ist der Antrag materiell unzulässig,

---

Anm. 1) Zutreffend Neubauer, BayVBl.1959, 76; vgl. hierzu unten Kap. 7, B II

2) A. A. Mattern, aaO S. 635; Süsterhenn - Schäfer, Komm. S. 114. - Die Auffassung, dass Petitionen der hier besprochenen Art die Unabhängigkeit der Richter und die Dreiteilung der Gewalten gefährden, lässt sich unschwer zurückverfolgen auf Stier - Somlo, Deutsches Reichs- und Landesstaatsrecht, S. 474 und Hatschek, aaO S. 253. Auch Hüfner, Petitionsrecht, aaO S. 178 sieht in solchen Eingaben einen Verstoss gegen Art. 102 WRV, wonach die Richter unabhängig und nur dem Gesetz unterworfen sind

ohne dass damit aber auch die formelle Ausübung des Petitionsrechts unzulässig würde. Eingaben der genannten Art erfordern vom Empfänger zwar keine sachliche Behandlung, sie bleiben[1] aber begrifflich Petitionen und entheben den Adressaten nicht seiner Pflicht zur Bescheidung. Der Bescheid kann sich auf die Mitteilung beschränken, dass zu einem Einschreiten keine Möglichkeit bestehe.[2] Unbestritten werden hingegen auch von der herrschenden Auffassung solche Petitionen als zulässig erachtet, die sich nicht gegen einen konkreten Rechtsfall, sondern gegen die Rechtsprechung zu bestimmten Rechtsfragen richten und dem Empfänger empfehlen, "gegen eine irrige Judikatur die Klinke der Gesetzgebung in Angriff zu nehmen."[3]

III. Beleidigende Petitionen

Eine gesonderte Untersuchung erfordert die Frage der Behandlung von Petitionen, die entweder förmliche oder inhaltliche Beleidigungen enthalten - eine Frage, die nur wenig mehr in Bewegung ist als die in überkommenen Geleisen festgefahrene Auffassung von der Unzulässigkeit solcher Petitionen, die Unzulässiges oder Unmögliches fordern. Die Frage der beleidigenden Petitionen bedarf in zweierlei Hinsicht einer Untersuchung:
einmal hinsichtlich der positiven Ansprüche der Petenten gegenüber den Empfängern, genauer: ob diese Ansprüche durch beleidigende oder ungeziemende Petitionen beeinträchtigt werden; zum anderen hinsichtlich der Ansprüche, die den Petenten aus dem Schutzcharakter des Petitionsrechts erwachsen, ge-

---

Anm. 1) Eine Eingabe, bei der sich erst im Zuge der materiellen Prüfung ein rechtskräftiges Urteil herausstellte, verlöre in diesem Augenblick - rückwirkend? - die Qualifikation i.S. des Art. 17 GG, folgt man der dargestellten herrschenden Auffassung

2) So die neuere Praxis des Bundestags, vgl. Funk, VerhBT, 3. Wahlp. S. 3537

3) Vgl. Hatschek, aaO S. 253 unter Hinweis auf die entsprechende Praxis des Reichstags seit 1871; ebenso Mattern, aaO S. 635, von Mangoldt - Klein, aaO S. 511 mit weiteren Zitaten, die sämtliche auf Hatschek zurückgehen

nauer: ob sich der Petent unter Berufung auf Art. 17 GG vor Sanktionen wegen beleidigender Beschwerden schützen kann.[1]

1.) Ausgangspunkt. Ausgangspunkt der Überlegungen muss auch hier die vom Bundesverfassungsgericht[2] geäusserte Auffassung bleiben, dass Eingaben, die Beleidigungen enthalten, grundsätzlich unzulässig und nicht als Petitionen zu behandeln sind. Während in diesem Sinne von Mangoldt - Klein[3] und Wernicke[4] auf die beleidigende Form abheben, soll die Unzulässigkeit nach der Auffassung von Mattern[5], Zinn - Stein[6], Hamann[7] und Nawiasky - Leusser[8] durch den beleidigenden Inhalt der Eingabe indiziert werden.[9]
Mit der These "Beleidigende Petition = Keine Petition", wie sie in dieser überspitzten Konsequenz ausser dem Bundesverfassungsgericht aaO insbesondere Wernicke, Mattern und von Mangoldt - Klein aaO herausstellen, ist wohl allen auftauchenden Schwierigkeiten von vornherein die verfassungsrechtliche Schärfe genommen. Eine Eingabe, die gar keine Petition im Sinne des Art. 17 GG ist, enthebt den Adressaten aller Pflichten aus dem Petitionsrecht und verhindert a priori jede Berufung des Absenders auf sein Grundrecht. Im Konfliktsfall gelangt die Frage der Verpflichtung des Petitionsempfängers gar nicht in den verfassungsrechtlichen Bereich, sondern wird bereits vorher mit der strafrechtlichen Formalargumentation "beleidigend" abgezweigt.

Anm. 1) Diese zweite Frage soll erst im Zusammenhang der strafrechtlichen Verantwortlichkeit des Petenten im ganzen behandelt werden, siehe unten 8. Kapitel, A

2) BVerfGE 2, 229

3) AaO S. 510

4) Bonner Komm., Erl. II 3c zu Art. 17 GG

5) AaO S. 630

6) Komm., S. 129

7) Komm., S. 162

8) Komm., S. 198

9) Siehe auch oben Seite 161

2.) Beleidigungen des Petitionsadressaten. Der Auffassung des Bundesverfassungsgerichts und der zitierten Autoren kann insoweit gefolgt werden, als es sich um Eingaben handelt, in denen der jeweilige Empfänger selbst beschimpft, beleidigt, bedroht, erpresst oder auf sonstige Weise unter Druck gesetzt wird.[1] In allen diesen Fällen kann es nicht darauf ankommen, ob dies durch den Inhalt oder die Form der Eingabe geschieht; doch ist sowohl an Form wie auch an den Inhalt ein grosszügiger und keinesfalls zimperlicher Massstab anzulegen. Petitionen dürfen nicht deshalb unberücksichtigt bleiben, weil sich der Absender dem Empfänger gegenüber im Ausdruck vergriffen hat.[2] Unberücksichtigt bleiben können hingegen solche Eingaben, die nur formal als Petition verkleidet sind,[3] bei denen aber das tatsächliche Anliegen hinter dem beleidigenden Inhalt oder der ungebührlichen Form zurücktritt. Hier ist die Auffassung, dass es sich begrifflich um keine Petitionen im Sinne des Art. 17 GG handelt ebenso zu vertreten, wie die daraus entspringende Folgerung, dass der Adressat zur sachlichen Behandlung und Bescheidung nicht verpflichtet ist, ohne dass es hierzu eines ausdrücklichen Rückgriffs auf die Vorbehaltsschranken des Art. 2 Abs. I GG bedürfte.

3.) Beleidigungen gegenüber dritten Personen. Folgt man der oben dargelegten vorherrschenden Meinung der Literatur und Rechtsprechung, wonach Eingaben, die beleidigende Äusserungen enthalten, keine Petitionen i. S. des Art. 17 GG sind, so werden davon auch - sogar in erster Linie - solche Beschwerden

---

Anm. 1) Eine Androhung von Rechtsmitteln oder von Rechtsbehelfen, die jedem zustehen, ist kein unerlaubter Druck; so für die Androhung der Verfassungsbeschwerde zutr. BVerfGE 2, 229 f.; Zinn - Stein, aaO S. 139

2) Vgl. Albertz, DRiZ 1957, 240 (=VerhBT 2. Wahlp. S. 13553)

3) Ähnlich Arndt, NJW 1957, 1073

betroffen, in denen nicht der Empfänger selbst, sondern Dritte mit beleidigenden Äusserungen bedacht werden.

a) Soweit es sich hierbei um Äusserungen handelt, die von der Form her beleidigenden Charakter tragen, ist der vorgenannten Auffassung in dem Ergebnis beizupflichten, dass der Absender sich nicht auf seine Rechte aus Art. 17 GG berufen kann. Zur Begründung erscheint es allerdings richtiger, derartigen Beschwerden nicht grundsätzlich den Petitionscharakter abzusprechen, sondern die aus dem Petitionsrecht erwachsenden Ansprüche an den immanenten Schranken des Art. 17 GG zu messen.

Hier ist ein Zurückgreifen auf Art. 2 Abs. I GG als Regulativ gegen eine hemmungslose Ausübung des Petitionsrechts am Platze. Fraglich erscheint es allerdings, ob den Petenten in dem hier in Frage stehenden Stadium die allen Grundrechten innewohnende Schranke der "Rechte anderer" entgegengehalten werden kann. Der Empfänger einer Petition wird sich zumindest dann nicht auf Rechte Dritter berufen können, wenn noch gar nicht feststeht, ob solche Rechte durch die Eingabe überhaupt tangiert werden. Dies kann jedoch dahingestellt bleiben, da der Äusserung von Beleidigungen jedenfalls mit dem Vorbehalt der "verfassungsmässigen Ordnung" begegnet werden kann. Der verfassungsmässigen Ordnung läuft jede Grundrechtsausübung zuwider, die zu einer Störung oder Gefährdung der für ein gedeihliches menschliches Zusammenleben notwendigen Ordnungsnormen führt.[1] Zu diesen Ordnungsnormen sind unbestritten die Verbotsnormen des Strafrechts zu zählen, soweit sie bestimmte Handlungen, die auch im Bewusstsein der Gemeinschaft als "crimen" existieren, mit echter Kriminalstrafe belegen.[2]

Anm. 1) Vgl. Maunz - Dürig, Komm. Art. 2 Abs. I GG, Randnr. 75 f.

2) Maunz - Dürig, Komm. Art. 2 Abs. I GG, Randnrn. 22, 75, 76; Dürig JZ 1957, 172. - Es kann deshalb dahingestellt bleiben, ob der "verfassungsmässigen Ordnung" auch jedes ordnungsmässig ergangene Gesetz (so von Mangoldt, Komm. S. 47) zuzurechnen ist oder ob der Begriff i. S. des BVerfG als "Gesamtheit der Normen, die formell und materiell der Verfassung gemäss sind" (JZ 1957, 167) zu verstehen ist und ob dieser allgemeine Gesetzesvorbehalt auch für alle übrigen Grundrechte Beschränkungswirkungen habe (vgl. oben S. 160 Anm. 7) In jedem Falle werden die Normen des Strafrechts auch von der engeren Interpretation von Mangoldts und des BVerfGs umschlossen

Diese Voraussetzung trifft auf die in den §§ 185 ff. enthaltenen Vorschriften zur Pönalisierung der Beleidigung (im weiteren Sinne) zu.
Auf diese immanente Schranke kann sich jedoch der Adressat einer Petition nicht schlechthin berufen. Einer Bitte oder Beschwerde wird nur dann schon im Stadium der sachlichen Behandlung die Sperrwirkung des Kriminalunrechts entgegengehalten werden können, wenn der kriminelle Unrechtsgehalt ganz offenkundig ist, wenn die Eingabe gewissermassen den Makel des Beleidigenden auf der Stirn trägt.[1] Petitionen, die in derart beleidigender Form gehalten sind, brauchen vom Empfänger nicht erledigt und beschieden zu werden. Der Absender kann sich auf seine positiven Rechte dem Adressaten gegenüber nicht berufen, weil er in unzulässiger Weise die dem Art. 17 GG immanente Schranke überschritten hat; an ursprünglichen Rechtsbefugnissen wurde dem Petenten dadurch nichts entzogen.[2]
b) Auf Petitionen, deren Inhalt beleidigenden Charakter trägt, kann das vorstehende Ergebnis, das mit dem der herrschenden Meinung übereinstimmt, nicht ohne weiteres übertragen werden. Auszugehen ist auch hier davon, dass beleidigende Petitionen nicht von vornherein den Petitionscharakter verlieren und dadurch der Beurteilung unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten entzogen werden. Diese Auffassung müsste zu Konsequenzen führen, die mit dem Zweck des Petitionsrechts nicht in Einklang gebracht werden können. Dem Adressaten wäre es danach gestattet, jede Eingabe zu ignorieren, deren Inhalt für den betroffenen Dritten, über den Beschwerde geführt wird, möglicherweise eine Beleidigung darstellen könnte. Vergegenwärtigt man sich, dass ein Grossteil aller echten Beschwerden von den Betroffenen als Beleidigungen aufgefasst werden können,[3] so wird daraus ohne weiteres ersichtlich, dass

---

Anm. 1) Vgl. Sassnick, VerhBT 1. Wahlp. S. 12513

2) Maunz - Dürig, aaO Art. 2 Abs. I GG Randnr. 76

3) von Mangoldt - Klein, aaO S. 511 unterstellen dies sogar jeder Beschwerde

eine vernünftige Abgrenzung zwischen beleidigenden und nichtbeleidigenden Ausführungen praktisch unmöglich wird, dass damit aber jede möglicherweise infamierende Tatsachenbehauptung eine Eingabe zur unbeachtlichen Papierkorbbeschwerde degradieren könnte. Damit wäre das Petitionsrecht an seinem Nerv getroffen.

aa) Dieser Gesichtspunkt gilt in gleichem Masse auch dann, wenn der Petitionscharakter nicht von vornherein bestritten wird, sondern die positiven Ansprüche des Absenders an der Vorbehaltsschranke der "verfassungsmässigen Ordnung" abzuweisen sind. Der Umstand, dass die meisten Beschwerden als beleidigend aufgefasst werden können, führt zwangsläufig dazu, dass eine Ausscheidung von Petitionen beleidigenden Inhalts durch das angerufene Organ unvollkommen und willkürlich sein muss. Die Qualifikation des Inhalts einer Eingabe als beleidigend oder nichtbeleidigend obliegt in erster Linie der Strafjustiz, dem Empfänger einer Petition erst nach sachlicher Prüfung. Solange nicht die Pönalisierung einer Beleidigung, sondern die positiven Ansprüche des Beschwerdeführers auf sachliche Erledigung in Frage stehen, kann sich der Adressat seiner Pflicht zur sachlichen Prüfung nicht dadurch entziehen, dass er den vorgetragenen Sachverhalt ungeprüft als beleidigend qualifiziert. Der Umstand, dass durch den Sachverhalt, der Inhalt der Beschwerde ist, möglicherweise ein Dritter beleidigt wird, darf die Erledigungspflicht des Petitionsadressaten nicht beeinflussen. Eine entgegengesetzte Praxis würde - konsequent durchgeführt - zu einer Aushöhlung des Grundrechts führen.

bb) Die entgegengesetzte Auffassung, die allen Eingaben beleidigenden Inhalts eine Berufung auf Art. 17 GG versagt, kann nur insoweit geteilt werden, als der beleidigende Charakter sich bei der materiellen Prüfung eindeutig herausstellt oder bereits aus der Eingabe selbst offensichtlich hervorgeht.[1)]

Anm. 1) Vgl. etwa die bei Sassnick, VerhBT 1. Wahlp. angeführte Petition, die eine Untersuchung gegen den Bundespräsidenten forderte, weil dieser im Lager Belsen einen Kranz niedergelegt hatte

Insoweit ist auf die Gesichtspunkte zurückzugreifen, die für die Behandlung von formell beleidigenden Eingaben gelten.[1] Allerdings ist der anzulegende Masstab hier ungleich grosszügiger zu handhaben, um nicht die Überprüfung und Bescheidung von Petitionen zu verhindern, die prima facie zwar eine Ehrenkränkung darstellen, die aber der Sache nach eine sachliche Erledigung verdienen. In keinem Falle darf dem Petenten eine besondere Erkundigungspflicht auferlegt werden, die jedes Vorbringen eines möglicherweise beleidigenden Sachverhalts unzulässig machen würde. Wollte man Angelegenheiten, die für den Betroffenen unangenehm und auch beleidigend sein können, von der sachlichen Erledigung ausschliessen, so würde das Grundrecht des Art. 17 GG bis zur Wertlosigkeit verharmlost werden.[2]

IV. Querulatorische Eingaben. Dieselbe Folgerung, die oben zu Ziffer III, 2.) gezogen wurde, kann auch für offensichtlich schikanöse und querulatorische Eingaben bejaht werden. Zur Bearbeitung und Bescheidung jedes Querulantenbriefs kann die angegangene Stelle nicht verpflichtet sein; der Sinn des Petitionsrechts, dem Einzelnen eine Verbindung mit den Organen des Staates zu schaffen, verbietet den Missbrauch dieser Möglichkeit. Wo bei einer Eingabe das Integrationsinteresse offensichtlich ausscheidet und ein Missbrauch des Grundrechts offen zutage liegt, entfällt die Verpflichtung zur Bescheiderteilung.

Anm. 1) Im Einzelfall wird zu prüfen sein, in welcher Absicht der Petent gehandelt hat

2) Eine andere und erst im achten Kapitel zu untersuchende Frage ist es, ob der Petent wegen beleidigender Eingaben strafrechtlich belangt werden kann. An der Erledigungspflicht ändert sich dadurch zunächst nichts. - Die Zahl der hier in Betracht kommenden Eingaben bewegt sich in angemessenen Grenzen. Der Anteil der zur Behandlung im Bundestag ungeeigneten bzw. unbehandelbaren Petitionen, einschliesslich aller anonymen und verworrenen Eingaben sowie vor allem solcher mit beleidigendem Inhalt hat selten mehr als 2 % aller Eingänge betragen. Vgl. hierzu BTDrs. 3618 (Anl. 1) 2. Wahlp. und BTDrs. 121 3. Wahlp.

Wollte man dies leugnen, so müsste man in Kauf nehmen, dass einzelne Querulanten eine ganze Verwaltung beschäftigten und damit die eigentlichen Aufgaben der angerufenen Stelle vernachlässigt würden.[1)]
Andererseits darf sich der Adressat die Berufung auf den querulatorischen Charakter der Eingabe nicht zu leicht machen; vielmehr ist darauf zu bestehen, dass der schikanöse Zweck und die querulatorische Art des Schreibens offensichtlich sind und unter Berücksichtigung aller Umstände aus der Beschwerde selbst hervorgehen. Dies unterstellt, erscheint es zumindest zweifelhaft, ob nach der ordnungsgemässen Bescheidung einer Petition jede zweite Eingabe desselben Inhalts schon deshalb den Anspruch auf Bescheidung verliert.[2)]
Die Wiederholung allein ist noch kein allgemeingültiges Anzeichen für den querulatorischen Charakter einer Bitte oder Beschwerde. Zweifellos würde es zu einer sinnlosen Ausweitung des Petitionsrechts führen, wollte man einem Petenten, der nach ordnungsgemässer Verbescheidung einer Petition angeht, immer wieder einen Anspruch auf sachlichen Bescheid einräumen.[3)] Man wird aber der wiederholt angegangenen Stelle zumuten dürfen, nach einmaliger Bescheidung dem Beschwerdeführer auf seine zweite Eingabe mitzuteilen, dass weitere Beschwerden nicht mehr beschieden werden könnten.[4)]
Es wird nicht verkannt, dass die Ausscheidung querulatorischer Eingaben nicht immer leicht durchführbar ist, da es an einem sicheren Kriterium fehlt.

Anm. 1) Zutr. Bachof, Vornahmeklage, S. 76, 92 unter Verweisung auf Smend, aaO S. 166

2) BVerfGE 2, 231 f.; Zinn - Stein, aaO S. 139; vgl. auch Friedländer, aaO Sp. 212 und oben S. 161 Anm. 5

3) BVerfGE 2, 231 f.

4) So auch von Turegg, Verwaltungsrecht, S. 189. Auch der Petitionsausschuss des BTs behandelt wiederholte Eingaben zwar sachlich nicht, lässt den Absender jedoch hiervon durch das Petitionsbüro unterrichten, vgl. Funk, VerhBT 3. Wahlp. S. 3532

Die Verwaltung wird auch immer geneigt sein, eine Petition als querulatorisch zu bezeichnen, deren Bescheidung ihr unbequem ist. Im Zweifel gebietet es jedoch der Sinn und Zweck des Petitionsrechts, den querulatorischen Charakter einer Eingabe zu verneinen, so unbequem und unangenehm dies für die betroffene Stelle auch sein mag. Dem Missbrauch des Petitionsrechts ist nur schwer zu steuern, ohne zugleich das Kind mit dem Bade auszuschütten; mit Recht zählt Gross[1] die missbräuchliche Geltendmachung des Petitionsrechts durch Querulanten zu dem wohl unvermeidlichen Betriebsluxus einer parlamentarischen Demokratie.[2]

Siebentes Kapitel: Umfang und Schranken auf Seiten des Petitionsempfängers

A. Die Adressaten des Petitionsrechts

I. Die zuständigen Stellen

Als Adressaten des Petitionsrechts nennt Art. 17 GG die "zuständigen Stellen" und die Volksvertretung. Mit dieser Formulierung wurde der Kreis der Grundrechtsverpflichteten so weit gezogen, wie dies in keiner früheren deutschen Verfassung der Fall gewesen war. Lange Zeit war das Staatsoberhaupt der einzige Adressat gewesen, an den man sich mit Bitten und Beschwerden wenden konnte. Erst später gelangten die Volksvertretungen zu dem Rang als Petitionsempfänger, den sie heute einnehmen.[3] Unzweifelhaft aber war das Pe-

---

Anm. 1) DVBl. 1954, 323

2) Ähnlich auch Neubauer, BayVBl. 1959, 78 und Hamann, RiA 1959, 2

3) Auch als im ständischen und absoluten Staat längst andere Institutionen über eingegangene Bittschriften befanden, wurde formell noch ausschliesslich die Krone als Adressat angesehen, vgl. Rosegger, aaO S. 43. Vgl. auch die Fassung der Declaration of Rights ("to petition the king") und des 1. amendments der Verfassung der USA ("to petition the government")

titionsrecht niemals nur ein Recht, sich an die Parlamente zu wenden - eine Vorstellung, die sich im Bereich der Verwaltung mit erstaunlicher Zähigkeit hält.

1.) Innerstaatliche Stellen. Das Recht, sich mit seinen Anliegen an die Behörden zu wenden, war bereits in den deutschen Landesverfassungen in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts ausdrücklich garantiert worden; ebenso hatte Art. 159 der Frankfurter Reichsverfassung von 1849 die "Behörden" als Petitionsadressaten genannt. Auch wo keine ausdrückliche Regelung in diesem Sinne bestand, liess die staatsrechtliche Literatur keine Zweifel daran aufkommen, dass Behörden für die Annahme von Petitionen kompetent sind,[1] wobei bedauert wurde, dass sich die lapidare und doch umfassende Formulierung "autorités publiques" der belgischen Verfassung von 1831[2] in der deutschen Gesetzessprache nicht in ähnlicher Prägnanz wiedergeben liess.[3] Ausdrücklich hebt auch die Weimarer Reichsverfassung in Art. 126 die Behörden als Petitionsempfänger hervor, ähnlich die Mehrzahl der deutschen Länderverfassungen nach 1945.[4] Wenn bei der Schaffung des Art. 17 GG auf diese Bezeich-

---

Anm. 1) Für viele von Mohl, aaO S. 229; Loening, aaO S. 10; siehe auch S. 32 ff.

2) Art. 31. Ähnlich hatte die französische Verfassung von 1791 die "autorités constitués" als Empfänger für Beschwerden genannt. Vgl. auch die Definition der "Behörde" in RGSt Bd. 54, 150

3) Anschütz, PrVerfUrk 1850, Komm. S. 543; Loening, aaO S. 11

4) U. a. Hessen, Bayern, Rheinland-Pfalz, Württemberg-Baden aaO. Die Länderverfassungen der sowjetischen Besatzungszone verzichteten auf eine Nennung der Behörden und zitierten allenfalls die "Regierung" als Petitionsempfänger. In Anlehnung daran spricht auch Art. 3 Abs. IV der Verf. der "DDR" nur das Recht aus, Eingaben an die Volksvertretung zu richten, ohne die Exekutive zu nennen

nung verzichtet wurde und stattdessen die "zuständigen Stellen" neben[1] der Volksvertretung genannt wurden, so ist dies nicht darauf zurückzuführen, dass der Begriff "Behörden" nicht ausgereicht oder zu praktischen Schwierigkeiten geführt hätte. Mit dem Begriff der Behörden waren unumstritten alle Staatsorgane[2], alle Willensträger des Staates,[3] alle staatlichen oder kommunalen Stellen ausserhalb der Volksvertretung,[4] alle zuständigen Stellen der recht - sprechenden oder vollziehenden Gewalt[5] umfasst, ohne dass es im übrigen darauf angekommen wäre, dass die angerufene Behörde staatliche Hoheitsgewalt ausübt.[6]
An diesem Kreis potentieller Adressaten hat sich auch unter dem veränderten Wortlaut des Art. 17 GG nichts geändert.

2.) Ausländische und internationale Stellen. Behörden im obengenannten Sinne können jedoch nur solche im Geltungsbereich des Grundgesetzes sein.[7] Diese Konsequenz war den Verfassern des Grundgesetzes zu eng erschienen; in der Absicht, dem Petitionsrecht Anwendungsmöglichkeiten in höchstmöglichem Umfang zu sichern, wurde deshalb die Bezeichnung Behörden (die in Art. 10 des Herrenchiemseer Entwurfs noch enthalten war) fallen gelassen und in An-

---

Anm. 1) Der Begriff "Stelle" wurde ursprünglich als so umfassend angesehen, dass auch die Parlamente eingeschlossen wurden; der erste Entwurf hob deshalb die Volksvertretung nur durch das Wort "insbesondere" aus dem Kreis der übrigen Stellen hervor. Auf Vorstellungen der Abg. Heuss und Pfeiffer wurde die Volksvertretung aus dem Begriff "Stellen" ausgeschieden und das Wort insbesondere durch "sowie"bzw. "und" ersetzt, vgl. Stenogr. Protokolle des Grundsatzausschusses, S. 40, 46; Neubauer, BayVBl. 1959, 77

2) Anschütz, PrVerfUrk 1850, Komm. S. 543

3) Anschütz, ebenda S. 545

4) Stier-Somlo, aaO S. 474

5) Hamann, Komm., S. 161

6) Zutr. Gebhard, aaO S. 482

7) Vgl. Zinn - Stein, aaO S. 139; Nawiasky - Lechner, Komm. S. 123 bezüglich hessischer und bayerischer Behörden

lehnung an das englische Wort "agency" durch "Stellen" ersetzt. Damit sollte zum Ausdruck kommen, dass Art. 17 GG auch das Petitionsrecht gegenüber internationalen Institutionen gewährleistet, nachdem der Grundsatzausschuss des Parlamentarischen Rats von dem Gedanken, ein Petitionsrecht gegenüber den Vereinten Nationen ausdrücklich festzulegen, wieder abgekommen war.[1] Dabei muss allerdings in Rechnung gestellt werden, dass Art. 17 GG nicht nur dem Petenten ein Recht, sondern auch dem Adressaten eine Pflicht beimißt, nämlich die, alle eingegangenen ordnungsgemässen Petitionen sachgemäss zu erledigen und zu bescheiden. Eine Verfassung kann aber, soweit sie verpflichtet, dies nur innerhalb ihres Geltungsbereichs tun. Für internationale und ausländische Stellen kann daher eine Pflicht zur Erledigung und Bescheidung aus Art. 17 GG nicht erwachsen. Andererseits gehört der Anspruch auf Erledigung und Bescheidung heute zum notwendigen Inhalt des Petitionsrechts als Individualgrundrecht. Die Feststellung, dass Art. 17 GG das Petitionsrecht auch gegenüber internationalen Institutionen einräumt, muss deshalb eingeschränkt werden: mit der Erweiterung des Kreises der Adressaten auf internationale Stellen wird nur die Freiheit des ungehinderten Petitionierens gewährleistet. Von deutscher Seite aus kann dieses Recht niemandem verwehrt werden; niemand, der von diesem Recht Gebrauch macht, darf deshalb bestraft oder anderweitig benachteiligt werden. Mehr aber gibt Art. 17 GG gegenüber internationalen Stellen nicht her. Gegenüber solchen Adressaten ist das Petitionsrecht kein negatives und positives Statusrecht, sondern wirkt sich nur als negatives Abwehrrecht aus.[2] Positive Ansprüche auf Erledigung und

---

Anm. 1) Vgl. von Mangoldt, Komm. S. 112; von Mangoldt - Klein, aaO S. 511; Bonner Komm. Erl. II 3 a zu Art. 17 GG; Mattern, aaO S. 627, 631 f.; Matz, aaO S. 170; Stenografische Protokolle des Grundsatzausschusses, S. 38 f.; siehe auch oben S. 52 ff. - Den internationalen Institutionen sind in diesem Zusammenhang die ausländischen nationalen Stellen grundsätzlich gleichzustellen

2) Im Ergebnis ebenso von Mangoldt - Klein, aaO S. 508

Bescheidung kann Art. 17 GG nicht begründen.[1]

Die tatsächliche Behandlung von Petitionen bei den Vereinten Nationen als der umfassendsten internationalen Institution bestätigt die vorstehenden Feststellungen und hat wohl auch den Grundsatzausschuss des Parlamentarischen Rats bewogen, von der ausdrücklichen Festlegung eines Petitionsrechts gegenüber dieser Institution abzusehen, da ein solches Recht praktisch unwirksam bleiben müsste.[2]

Private Eingaben an die UN wurden in der ersten Zeit des Bestehens der Organisation nicht einmal bestätigt. Erst später wurden Petitionen - sofern es sich inhaltlich um Diskriminierungen handelte - in Form von Listen zur Information an den Ausschuss für Menschenrechte geleitet und hiervon auch dem Petenten Kenntnis gegeben 3). Ein Recht auf Anrufung der Generalversammlung und ihrer Organe oder des Sicherheitsrats durch Einzelne besteht jedoch zweifellos de lege lata nicht 4).

Anm. 1) Dass solche Ansprüche dann entstehen können, wenn internationale oder ausländische Stellen durch eine entsprechende Norm zur Bescheidung verpflichtet werden, sei nur am Rande erwähnt. Ohne eine solche ergänzende Gewährleistung muss das Petitionsrecht gegenüber internationalen und ausländischen Stellen im Hinblick auf seinen positiven Gehalt unvollkommen und ausfüllungsbedürftig bleiben. Auf diese Ausfüllung hat der deutsche Gesetzgeber, der seinerseits Ausländern einen Anspruch auf Erledigung einräumt, allerdings keinen Einfluss

2) Matz, aaO S. 170

3) Stillschweig, Diskriminierung von Minderheiten als Verletzung des Völkerrrechts, in Die Friedenswarte, 1948, S. 217 f.

4) Stillschweig, Die Deklaration der Menschenrechte vor der Generalversammlung der Vereinten Nationen, Die Friedenswarte, 1949, S. 17; Guradze, Der Stand der Menschenrechte im Völkerrecht, 1956, S. 157. - Unterstützt von einer starken Minderheit hatten Kuba und Frankreich die Aufnahme eines Petitionsrechts in die UN-Deklaration beantragt. Nach den französischen Vorstellungen sollte ausser dem völkerrrechtlichen Petitionsrecht für die Gebiete unter Treuhandverwaltung (Art. 88 b UN-Charta) dem Einzelnen dieses Recht gegenüber den "organismes qualifiés" der UN zustehen. Die Anträge wurden insbesondere von den USA, England und der UdSSR abgelehnt, vornehmlich aus organisatorischen Gründen. Auch Bemühungen in den Jahren 1953 und 1954 um die Garantie eines Petitionsrechts an die UN scheiterten jeweils an einer knappen Mehrheit

Der Einbeziehung internationaler Institutionen in den Kreis potentieller Petitionsempfänger wurde deshalb vom Grundsatzausschuss des Parlamentarischen Rats wohl in erster Linie Bedeutun für eine Zukunft beigemessen, die man seinerzeit für absehbar gehalten haben mag. Es darf als sicher angenommen werden, dass Gedanken an "eine echte Weltorganisation", einen "Weltstaat", wie sie damals bei der Beratung des Art. 17 GG bestimmend waren, heute eine erheblich geringere Rolle spielen würden. Andererseits wird aus der Entstehungsgeschichte deutlich, dass ohne diese optimistischen internationalen Aspekte dem Petitionsrecht der Einzug in das Grundgesetz möglicherweise überhaupt versagt gewesen wäre.

3.) Die Europäische Kommission für Menschenrechte. Eine positive Garantie des Petitionsrechts von Seiten einer internationalen Institution bietet sich in der durch Bundesgesetz vom 7. 8. 1952[1] in deutsches Recht transformierten Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten an. Die Konvention gewährt in Art. 25 allen natürlichen Personen, nichtstaatlichen Organisationen und Personenvereinigungen, die sich durch eine Verletzung der in der Konvention anerkannten Rechte beschwert fühlen, das Recht, durch Vermittlung des Generalsekretärs des Europarats die Europäische Kommission für Menschenrechte anzurufen.[2]

Gegen die Einbeziehung des damit gewährleisteten Rechts der Individualbeschwerde in den Begriff des Petitionsrechts bestehen gewisse Bedenken, die sich insbesondere aus der Ausgestaltung dieses Beschwerderechts ergeben. Die Anrufung der Kommission setzt
a) eine Beschwer, nämlich die Verletzung eines der in der Konvention anerkannten Rechte (Art. 25 Abs. I Satz1) und

---

Anm. 1) BGBl. II, 685

2) Siehe Art. 19 Buchst. a MRK. Die formellen Voraussetzungen des Art. 25 Abs. I und IV, wonach sich mindestens 6 Vertragspartner dem Verfahren unterworfen haben müssen, sind seit dem 5. 7. 1955 erfüllt an dem die Bundesrepublik und Belgien die Kommission anerkannten

b) die vorherige Erschöpfung des innerstaatlichen Instanzenzugs (Art. 26) zwingend voraus; sie hat ausserdem
c) ein kontradiktorisches Verfahren zur Folge (Art. 27 ff.), in dem der Verletzte und der verletzende Staat als "Parteien" gelten 1). Art. 25 MRK legt deshalb einen Vergleich mit dem Institut der Verfassungsbeschwerde des Art. 93 BVerfGG zunächst näher als den mit dem Recht des Art. 17 GG. Die Individualbeschwerde ist jedoch kein echtes formelles Rechtsmittel 2); sie zieht jedenfalls keine materielle Entscheidung nach sich. Gelingt der Kommission bzw. ihrem Unterausschuss kein Ausgleich zwischen den Parteien, so erschöpft sich ihre Zuständigkeit in der Abgabe einer Stellungnahme an den Ministerausschuss (Art. 31 MRK). Gegenüber den Entscheidungen innerstaatlicher Gerichte wirkt die Menschenrechtskommission also nicht als Superrevisionsinstanz 3).

Andererseits lassen sich die genannten Voraussetzungen - Beschwer und Erschöpfung des Rechtswegs - mit dem Begriff des Petitionsrechts, wie er aus Art. 17 GG zu verstehen ist, nicht vereinbaren. Das darf aber nicht dazu führen, dem Recht der Individualbeschwerde seinen Charakter als "Petitionsrecht" streitig zu machen, denn der Sache nach gewährt Art. 25 für bestimmte Fälle von Menschenrechtsverletzungen nichts anderes als ein Recht der zusätzlichen Beschwerde, eine letzte Möglichkeit, wenn die Anrufung innerstaatlicher Instanzen versagt hat. Wenn die Geltendmachung dieses Rechts auch an bestimmte Voraussetzungen geknüpft ist, so wäre es irrealer Formalismus, ihm deshalb die Qualifikation als Erscheinungsform des Peti-

---

Anm. 1) Art. 28, 50 MRK, vgl. Guradze, aaO S. 167

2) Golsong, Das Rechtsschutzsystem der Europäischen MRK, 1958, bezeichnet die Beschwerde nach Art. 25 als Klagrecht (S. 48ff.) AuchSüsterhenn vermeidet in DVBl. 1955, 753 Parallelen zum Petitionsrecht und erwähnt die Kommission als "zusätzliche europäische Instanz" im Zusammenhang mit der verwaltungsgerichtlichen Generalklausel und der Verfassungsbeschwerde (S. a. NJW 1959, 2088)

3) Ebenso McNulty - Eissen, Journal der Internationalen Juristenkommission 1958, Band 1 Nr. 2 S. 236, obwohl die Verfasser die Entscheidungen der Kommission im übrigen als Rechtsprechung bezeichnen

tionsrechts zu bestreiten. Erschöpft sich gegenüber internationalen Institutionen das Petitionsrecht sonst grundsätzlich in der Freiheit zum Petitionieren, da eine weitergehende Verpflichtung des Adressaten fehlt, so gewährt Art. 25 MRK mit der sachlichen Überprüfung demgegenüber ein "Mehr". Dem Beschwerdeführer wird dadurch kein neues oder inhaltlich umfangreicheres Recht zuteil, das er gegenüber inländischen Stellen zuvor nicht auch gehabt hätte. Ihm wird aber eine neue zuständige Stelle eröffnet, gegenüber der er nicht nur unbehinderte Petitionsfreiheit geniesst, die ihm vielmehr auch von sich aus die sachliche Erledigung seiner Eingabe gewährleistet. Das Recht der Individualbeschwerde nach Art. 25 MRK wird deshalb zu Recht dem Petitionsrecht zugerechnet und untersteht insoweit auch dem Schutz des Art. 17 GG 1).

II. Die Volksvertretung

Der Begriff der Volksvertretung, wie ihn Art. 17 GG nennt, erscheint mit geringfügigen Abweichungen in allen neueren Verfassungen und deutet damit auch äusserlich auf den Schwerpunkt hin, den das Recht der Bitte und Beschwerde in der Befugnis hat, sich an die gesetzgebenden Körperschaften zu wenden.

Ihren stärksten Impuls erhielt diese Entwicklung nach der französischen Revolution 1789, als das Petitionsrecht gegenüber der Nationalversammlung statuiert wurde. In Deutschland gewann der Begriff der Volksversammlung als Petitionsadressat erstmals in dem Entwurf der Reichsverfassung von 1848 Bedeutung 2), nachdem bereits vorher ein beschränktes Petitionsrecht den Kammern und Landständen gegenüber bestanden hatte. Die Reichsverfassung von 1871 billigte in Art. 23 ausschliesslich dem Reichstag das Recht zur Entgegennahme von Petitionen zu, während Art. 126 WRV den umfassenden Begriff der Volksvertretung wieder einführte, der sich auch in den nach 1945 ent-

---

Anm. 1) Keinen Zweifel hieran lässt insbesondere Guradze, aaO S. 157, 167, der alle Eingaben an die Menschenrechtskommission als Petitionen bezeichnet. Im gleichen Sinne versteht offenbar auch Mattern aaO S. 628, 634 das Beschwerderecht des Art. 25 MRK als Petitionsrecht. Ebenso auch Hildegard Krüger, Die Grundrechte im Besonderen Gewaltverhältnis, ZBR 1956, 311 Anm. 10 und in einer Rezension des Kommentars von von Mangoldt - Klein zum Bonner Grundgesetz in ZBR 1958, 324

2) Art. 159 aaO. Dabei fällt auf, dass Art. 159 "die Volksvertretungen und den Reichstag" als mögliche Adressaten nennt und damit die Parlamente der Einzelstaaten ausdrücklich einbezieht

standenen Verfassungen von Hessen, Rheinland-Pfalz und Württemberg-Baden wie auch in den Verfassungsbestimmungen der Länder in der sowjetisch besetzten Zone wiederfand.

1.) Die Volksvertretung als Institution. Bei der Schaffung des Grundgesetzes hatte der Verfassungskonvent in Herrenchiemsee versucht, die möglichen Petitionsempfänger mit dem Begriff der "gesetzgebenden Körperschaften" zu erfassen,[1] der später wieder durch den überkommenen terminus der "Volksvertretung" abgelöst wurde. Diese Bezeichnung beschränkt (trotz des im Singular gebrauchten Wortes) das Petitionsrecht nicht nur auf eine Volksvertretung oder auf die eigene Volksvertretung,[2] sondern will den Begriff als Institution und Idee verstanden wissen.[3] Unter diesen Begriff fallen demzufolge die das Volk repräsentierenden Körperschaften im Bund und in den Ländern, der Bundestag, die Landtage, in Bremen und Hamburg entsprechend die Bürgerschaften.[4]

a) Nach übereinstimmender Auffassung soll auch der Senat in Bayern als Volksvertretung i.S. des Art. 17 GG gelten;[5] dabei bleibt allerdings unberücksichtigt, dass dem bayerischen Senat als der Vertretung der sozialen,wirtschaftlichen, kulturellen und gemeindlichen Körperschaften des Landes fünf Vertreter der Religionsgemeinschaften angehören, die nicht gewählt, sondern be-

---

Anm. 1) Art. 10 HerrenChE

2) Ein dahingehender Vorschlag war im Grundsatzausschuss des Parlamentarischen Rats erörtert worden, vgl. Stenografische Protokolle, S. 47

3) Diese Klarstellung geht zurück auf Heuss, vgl. Stenografische Protokolle, ebenda. Dadurch vermeidet Art. 17 GG die Formulierung " .. an die Volksvertretungen...", die bei der Verfassung eines Bundesstaats mit mehreren Parlamenten nahegelegen hätte und die in den früheren Länderverfassungen der sowjetischen Besatzungszone gebraucht war; vgl. auch oben S. 179 Anm. 2)

4) Statt vieler von Mangoldt - Klein, aaO S. 512; Ipsen, Hamburgs Verfassung und Verwaltung, S. 483

5) Vgl. Nawiasky - Leusser, aaO S. 197; von Mangoldt - Klein, aaO S. 512 u. a.

stimmt werden; [1] dem Begriff der Volksvertretung im strengen Sinne entspricht diese Institution deshalb zweifellos nicht.[2]

b) Andererseits wird ebenso übereinstimmend den Kreis- und Gemeindevertretungen (Art. 28 Abs. I S. 2 GG) die Qualifikation als Volksvertretung im Sinne des Art. 17 GG streitig gemacht. [3] Die Konsequenz, dass diesen Institutionen gegenüber deshalb überhaupt kein Petitionsrecht bestehen soll, [4] wurde schon während der Geltung der Weimarer Verfassung für untragbar gehalten und die Gemeindevertretungen deshalb dem weitgespannten Begriff der Behörden zugeordnet. [5] Die Wortfassung des Art. 17 GG erleichtert diese Klassifizierung, da die Volksvertretungen in den Gemeinden und Kreisen unschwer als "zuständige Stellen" angesprochen werden können. [6] Die Petitionsberechtigung den Gemeindevertretungen gegenüber ist daher in jedem Falle gesichert, so dass in diesem Zusammenhang dahingestellt bleiben kann, ob diese Gremien die Voraussetzungen der Institution Volksvertretung erfüllen oder nicht. Dasselbe gilt auch für den Bayerischen Senat, der - will man ihm die Qualifikation als Volksvertretung i. S. des Art. 17 GG bestreiten - unzweifelhaft den Rang einer "zuständigen Stelle" einnehmen würde.

c) Die Feststellung, dass "die Volksvertretung" im Sinne des Art. 17 GG als Institution zu verstehen ist, bringt es mit sich, dass Empfänger einer Petition

---

Anm. 1) Art. 34, 35 Ziff. 7, 36 Abs. I Bayer. Verfassung

2) Ebenso Bonner Komm. Erl. II 1e zu Art. 28 GG; siehe auch Nawiasky - Lechner, aaO S. 22

3) So bereits für Art. 126 WRV Hüfner, Petitionsrecht, aaO S. 178; Gebhard, aaO S. 482; Stier - Somlo, aaO S. 474 (letzterer scheidet auch die Provinziallandtage aus) u. a.; in Anlehnung daran für Art. 17 GG Bonner Komm. Erl. II 3a zu Art. 17 GG; von Mangoldt - Klein, aaO S. 512; Mattern, aaOS. 632

4) So von Freytagh - Loringhoven, aaO S. 320

5) Ausdrücklich Stier - Somlo, aaO S. 474 und Hubrich, aaO S. 216

6) von Mangoldt - Klein, aaO S. 512; Bonner Komm. Erl. II 3a zu Art. 17 GG; Mattern, aaO S. 632

nicht die jeweilige Abgeordnetenschaft in ihrer spezifischen Zusammensetzung, sondern das Parlament als ständiges Organ der Gesetzgebung ist. Der Einzelne wendet sich an die Volksvertretung als solche; auf deren politische Zusammensetzung im einzelnen kommt es dabei nicht an.[1] Aus diesem Grund gelten unbehandelte Eingaben am Ende einer Legislaturperiode oder bei Auflösung des Parlaments nicht als erledigt; die Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages hat diesem für alle Volksvertretungen geltenden Gedanken in der Bestimmung des § 126 bewusst Rechnung getragen.[2] Die gegenteilige Regelung in der Geschäftsordnung des Landtags von Baden-Württemberg, wonach Vorlagen und Petitionen, die noch nicht durch Beschluss erledigt sind, mit dem Ablauf der Landtagsperiode als erledigt gelten,[3] verkennt den Sinn des Petitionsrechts, wenn sie die von aussen an das Parlament herangetragenen Bitten und Beschwerden mit den Vorlagen der Regierung und den Anträgen und Anfragen der Abgeordneten gleichstellt.

2.) Fraktionen und einzelne Abgeordnete. Die verfassungsrechtliche Garantie des Petitionsrechts gegenüber der Volksvertretung umfasst nicht auch Eingaben an einzelne Fraktionen oder Abgeordnete.

a) Fraktionen sind nach der Definition der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages Vereinigungen von Mitgliedern des Bundestages, die der gleichen Partei angehören.[4] Sie sind wohl innerhalb des Parlaments mit bestimmten Rechten ausgestattet; trotzdem sind sie weder Organe des Parlaments noch

---

Anm. 1) Vgl. Ewers, VerhBT 1. Wahlp. S. 7460

2) Ritzel - Koch, Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages, Komm. S. 207; von Mangoldt - Klein, aaO S. 512; Albertz, VerhBT 1. Wahlp. S. 14114

3) § 42. - Nach der Praxis des Reichstages wurden Petitionen, die gem. Art. 23 der Verfassung von 1871 an das Parlament gelangt waren und am Schluss der Sitzungsperiode noch nicht erledigt waren, mit einem entsprechenden Vermerk an die Absender zurückgeschickt

4) § 10 Abs. I GeschOBT; vgl. auch § 9 der GeschO des Landtags von Baden-Württemberg

staatliche Organe überhaupt.[1] Sie unterfallen daher nicht dem Begriff der "Volksvertretung"; ebensowenig sind sie "zuständige Stellen" i.S. des Art. 17 GG. Das Grundgesetz gewährt das Petitionsrecht nur gegenüber staatlichen (bzw. kommunalen) Organen, so dass von einer Parlamentsfraktion als nicht-staatlicher Vereinigung die Erledigung und Bescheidung einer Petition nicht verlangt werden kann, solange nicht eine ausdrückliche Verpflichtung hierzu besteht. Den Charakter einer Petition kann die an eine Fraktion gerichtete Eingabe allenfalls dann annehmen, wenn sie von der Fraktion an das Parlament weitergeleitet wird und aus dem Inhalt des Schreibens nicht geschlossen werden muss, dass ausschliesslich die zuerst angesprochene Fraktion Adressat sein soll. In der Regel sind derartige Schreiben ihrem Inhalt nach nicht als Petitionen gedacht, sondern dazu bestimmt, einer dem Absender verbundenen Gruppe von Abgeordneten - einer Fraktion - Material zu verschaffen, um eine von dieser Fraktion erwartete Initiative in Gang zu setzen. Die Möglichkeit hierzu besteht unbeschränkt, sie wird jedoch nicht durch das Grundrecht der Petitionsfreiheit nach Art. 17 GG gedeckt.[2]

b) Dasselbe gilt sinngemäss auch für Schreiben an einzelne Abgeordnete: auch Abgeordnete sind weder Petitionsadressaten im Sinne der Institution Volksvertretung noch sind sie Organe im Sinne der "zuständigen Stellen". Erlasse, die Beamten den persönlichen Verkehr mit Abgeordneten untersagen, widersprechen deshalb schon begrifflich nicht dem Grundrecht des Art. 17 GG, da dessen Voraussetzungen auf der Seite des Adressaten nicht erfüllt

---

Anm. 1) Klar davon zu trennen sind die einzelnen Ausschüsse des Bundestages, vgl. § 60 Abs. I GeschOBT. Beschwerden, die vom Petenten bereits unmittelbar an einen bestimmten Ausschuss gerichtet werden, sind selbstverständlich als echte Petitionen zu behandeln

2) Vgl. hierzu Schulze - Simons, Die Rechtsprechung des RDH nach dem Stand vom 1.10.1925, S. 224; Hatschek, aa0 (2. Aufl., Kurtzig) S. 308

sind.[1] Unbestritten steht es dem Einzelnen darüberhinaus frei, einzelnen Parlamentsmitgliedern Beschwerden vorzutragen; daraus kann aber weder der Absender noch der Adressat auf Grund des Art. 17 GG berechtigt oder verpflichtet werden.[2]

Zu einer solchen Ausdehnung des Petitionsrechts besteht auch aus rechtspolitischen Gründen kein Anlass. Die Erfahrung hat gezeigt, dass interessierte Bittsteller sich in zunehmendem Masse mit ihren Wünschen an einzelne Abgeordnete wenden, die ihrerseits aus naheliegenden Gründen soweit als möglich ihren zukünftigen Wählern entgegenzukommen suchen. In diesem Bemühen wird häufig von einzelnen Parlamentariern auf die Exekutive ein Einfluss ausgeübt, der mit der Stellung des Abgeordneten als Vertreter des ganzen Volkes - Art. 38 Abs. I Satz 2 GG - nur schwerlich zu vereinbaren ist. Diese Einzelfallinterventionen, die zu einer Demoralisierung der Demokratie zu führen drohen, verdienen es nicht, durch eine extensive Auslegung des Art. 17 GG noch begünstigt zu werden.[3]

Anm. 1) A. A. Hüfner, Petitionsrecht, aaO S. 183, der aus Art. 126 in Verbindung mit Art. 130, II, 118, I und 178, I für jedenBeamten das Recht ableitet, sich mit einem Volksvertreter in Verbindung zu setzen

2) Im Ergebnis ebenso Mattern, aaO S. 634; Hatschek, aaO (2. Aufl.) S. 308; RDH Schulze - Simons, aaO S. 225. - Anderer Auffassung Hüfner, aaO S. 183 und Arbeitsrecht 1925, Sp. 187, der auf den Einzelfall abstellen will; Arndt, NJW 1957, 1073; Fischbach, BBG, Komm. S. 1136. Nach der Auffassung des Petitionsausschusses und des Bundesjustizministeriums nimmt der Abgeordnete ein öffentliches Amt wahr, das ihn auch zur Rechtsberatung und Besorgung fremder Rechtsangelegenheiten berechtigt, wenn er als Abgeordneter auf Grund des Art. 17 GG angegangen wird, vgl. Funk, VerhBT 3. Wahlp., S. 3735. Vgl. auch BGH NJW 1951, 352

3) Anders ist die Sachlage zu beurteilen, wenn ein Abgeordneter den an ihn herangetragenen Wunsch für so wichtig hält, um ihn zum Gegenstand einer kleinen oder grossen Anfrage zu machen. Ein solches Vorgehen ist, solange es nicht Einzelinteressen unangemessen in den Vordergrund stellt, nicht zu beanstanden

B. Die Zuständigkeit der Petitionsadressaten

Die Frage der Zuständigkeit der angerufenen Organe gewinnt in zweierlei Hinsicht an Bedeutung, nämlich

a) bezüglich der "materiellen Zuständigkeit" der Adressaten zur sachlichen Erledigung und

b) bezüglich der "formellen Zuständigkeit" der Adressaten im Hinblick auf ihre Gliedstellung im vertikalen Instanzenzug der Staatsorgane.

I. Die "materielle Zuständigkeit"

1.) In Übereinstimmung mit Art. 126 WRV setzt Art. 17 GG für Petitionen an Behörden und ähnliche Institutionen ("Stellen") ausdrücklich deren Zuständigkeit voraus, während sich dieses Erfordernis für die Volksvertretung aus dem Wortlaut des Art. 17 GG nicht entnehmen lässt.[1] Als zuständig i.S. des Art. 17 GG ist jede Stelle anzusehen, die sachlich befugt ist, über das Anliegen des Petenten zu entscheiden.[2] Im einzelnen ergibt sich diese Zuständigkeit aus den allgemeinen Grundsätzen und einschlägigen Organisationsnormen,[3] wobei es jedoch nicht darauf ankommen kann, ob die angegangene Stelle dem Petenten gegenüber nach der allgemeinen Zuständigkeitsordnung zum Erlass eines bestimmten Hoheitsaktes zuständig ist.[4] Unzweifelhaft wird jedoch die Zuständigkeit durch Art. 17 GG nicht erweitert: das Petitionsrecht verleiht keine Abhilfebefugnis, die die betreffende Stelle nicht schon innehat.[5]

Anm. 1) Die Entstehungsgeschichte des Art. 17 GG lässt darauf schliessen, dass auch die Einfügung des Wortes "zuständig" mit von der Vorstellung einer künftigen Weltregierung bestimmt war, vgl. Matz, aaO S. 170

2) Bonner Komm. Erl. II 3a zu Art. 17 GG; Mattern, aaO S. 632; von Mangoldt - Klein, aaO S. 511

3) Hamann, Komm. S. 163; Pfeiffer, aaOS. 153

4) Obermayer, NJW 1956, 363, der die Zuständigkeit in einem weiten Sinne verstanden wissen will

5) Unstreitig seit Thoma, HdbDStR Bd. II, S. 623; vgl. etwa Mattern, aaO S. 623; von Mangoldt - Klein, aaO S. 511

Demgegenüber wird bei der angerufenen Volksvertretung eine Zuständigkeit im vorstehenden Sinne nicht vorausgesetzt. Art. 17 GG begründet insoweit eine Allzuständigkeit der Volksvertretungen auch für solche Petitionen, deren Behandlung an sich nicht zum parlamentarischen Aufgabenbereich gehört und über die dem Parlament eine sachliche Entscheidungsbefugnis nicht zusteht.[1] Diese Allzuständigkeit ist jedoch eine rein formelle; in materieller Hinsicht ist sie auf die der Volksvertretung von der Verfassung zugewiesenen Kompetenzen beschränkt. Die Kompetenzabgrenzungen des Grundgesetzes sind mit der Zuerkennung einer neuen Zuständigkeit für das Parlament nicht aufgehoben worden.[2]

> Davon geht auch die Petitionspraxis des Deutschen Bundestages aus. Eingaben, für die das Parlament zwar formell, aber nicht materiell zuständig ist, weil beispielsweise den Ländern die ausschliessliche Gesetzgebungskompetenz zusteht, werden von den Ausschüssen nicht behandelt 3). Dazu zählen etwa alle Petitionen wegen Schulangelegenheiten, Arbeitsvermittlung, Mietstreitigkeiten, Wohnraumfragen. Der Anteil der Eingaben, für deren Behandlung der Bundestag sachlich unzuständig ist, ist - gemessen an der Anzahl aller Petitionen - unverhältnismässig hoch 4).

2.) Trotz der ausdrücklichen Formulierung des Art. 17 GG darf die Zuständigkeit der angegangenen Stelle wie auch die des Parlaments nicht als Voraussetzung für die Zulässigkeit einer Petition bewertet werden.[5] Die Auffassung,

---

Anm. 1) BVerfGE 2, 229 ff. (incidenter)

2) Mattern, aaO S. 632; Fleiner - Giacometti, aaO S. 389 Anm. 12. Für eine verfassungswidrige Verschiebung der Kompetenzen, wie sie van Calker, aaO S. 441 befürchtete, liegen deshalb keine Gründe vor

3) Albertz, VerhBT 1. Wahlp. S. 8577, 14114; Kahn, VerhBT 2. Wahlp. S. 2909; Funk, VerhBT 3. Wahlp. S. 3536

4) Vgl. die Zahlenangaben bei Albertz, ebenda (16 %); Sassnick, VerhBT 1. Wahlp. S. 12513 (10 %) und bei Funk, ebenda

5) So auch von Mangoldt - Klein, aaO S. 510; a. A. BVerfGE 2, 229

wonach es gegenüber unzuständigen Stellen kein Petitionsrecht gebe, ist nur insoweit anzuerkennen, als von einem unzuständigen Adressaten keine sachgemässe Erledigung und Bescheidung beansprucht werden kann. Eine unzuständige Stelle kann aber eine Petition nicht der Unzuständigkeit wegen ignorieren; sie ist vielmehr verpflichtet, die Eingabe an die zuständige Stelle weiterzuleiten. Diese Weiterleitung entspricht nicht nur ständiger Verwaltungsübung,[1] sondern ist eine von Amts wegen bestehende Pflicht des angesprochenen Organs.[2] Auch wenn man nicht so weit gehen will, den gesamten innerstaatlichen Bereich als vom Begriff der Zuständigkeit umfasst anzusehen,[3] so ergibt sich diese Verpflichtung doch aus dem Sinn des Petitionsrechts, der mit darin zu suchen ist, dass dem Einzelnen die Kommunikation mit dem Staat erleichtert werden soll, wenn er eine solche Kommunikation anstrebt. Dem Bedürfnis nach jederzeitiger Verständigung zwischen Publikum und amtlichen Stellen, zu dessen Befriedigung das Petitionsrecht mit beitragen soll,[4] ist nicht gedient, wenn dem Einzelnen diese Verständigungsmöglichkeit aus formellen Gründen unnötig erschwert wird. Mit Recht wurde bei der Beratung der baden-württembergischen Verfassung darauf hingewiesen, dass der Staat durch die zwar sinnvolle, aber komplizierte Aufteilung der Funktionen und Verantwortungen dem Einzelnen bis zur Unheimlichkeit unvertraut bleiben kann. Mit dem Recht der Bitte und Beschwerde sollte gerade eine Hauptursache der gegenwärtigen Staatsverdrossenheit entschärft werden, die darin liegt, dass "im labyrinthischen modernen Staat der Einzelne von Pontius zu Pilatus geschickt wird."[5]

Anm. 1) Süsterhenn - Schäfer, aaO S. 114; vgl. auch Friedlänger, aaO Sp. 212

2) Übereinstimmend von Mangoldt - Klein, aaO S. 511; Bonner Komm. Erl. II 3c zu Art. 17; Mattern, aaO S. 632; Giese, GG Komm. S. 40; Hamann, Komm. S. 163; Zinn - Stein, aaO S. 139; Pfeiffer, aaO S. 154; vgl. auch Hüfner, Petitionsrecht, aaO S. 177; Hubrich, aaO S. 216; ablehnend Gebhard, aaO S. 482

3) Siehe Obermayer, NJW 1956, 363

4) Smend, aaOS. 166

5) Vgl. bei Albertz, VerhBT 1. Wahlp. S. 14116

Eine strikte Berufung auf die eigene Unzuständigkeit, ohne die Zuständigkeit einer anderen Stelle in Erwägung zu ziehen, käme einem Scheuklappendenken gleich, das den Art. 17 GG in seiner Funktion als verfassungsmässiges Integrationsmittel im Sinne Smends stark entwerten müsste. Daher ist eine Eingabe an eine unzuständige Stelle nicht unzulässig, sondern löst bei dem unzuständigen Adressaten eine Pflicht zur Weitergabe an die zuständige Stelle aus.

Dasselbe gilt in den Fällen, in denen das angerufene Parlament aus Kompetenzgründen materiell unzuständig ist. Der Deutsche Bundestag pflegt in diesen Fällen die betreffenden Eingaben regelmässig an die zuständigen Länderparlamente abzugeben.[1] Lässt die Eingabe allerdings erkennen, dass es dem Petenten ausschliesslich darum zu tun war, das (sich als unzuständig erweisende) Organ anzurufen, so entfällt eine Weiterleitungspflicht. Der fälschlicherweise angesprochene Adressat kann auch dann jedoch seine eigene Unzuständigkeit nicht zum Anlass nehmen, die Petition ad acta zu legen, sondern hat sie dem Absender unter Hinweis auf die Unzuständigkeit zurückzureichen.

II. Die "formelle Zuständigkeit"

Eine für die Praxis gewichtigere Bedeutung kommt der Frage zu, ob die Ausübung des Petitionsrechts beim Parlament wie auch bei den zuständigen Stellen die stufenmässigen Kompetenzen zu berücksichtigen hat und somit die Einhaltung bzw. Erschöpfung des Instanzenzuges bedingt.

1.) Die überkommenen Auffassungen. Eine noch unter der Weimarer Verfassung verbreitete Ansicht hielt Petitionen, insbesondere solche an die Volksvertretungen, vor der Erschöpfung des zur Verfügung stehenden Instanzenzugs für schlechthin unzulässig.[2] Teilweise wurde dies damit begründet, dass das

---

Anm. 1) Albertz, VerhBT 1. Wahlp. S. 8577; Kahn, VerhBT 2. Wahlp. S. 2909 f. (= Das Parlament 1954 Nr. 51 S. 13)

2) van Calker, aaO S. 438 ff. passim, bezeichnet solche Eingaben als "verfrühte Petitionen"

Petitionsrecht nur subsidiäres Hilfs- und Schutzmittel sei; solange zur Erreichung eines angestrebten Erfolges ordentliche Rechtsmittel zur Verfügung stünden, seien Petitionen erst nach erfolglosem Gebrauch dieser Möglichkeiten zulässig.[1] Diese Auffassung hatte sich in den Verfassungen verschiedener deutscher Einzelstaaten niedergeschlagen[2] und entsprach der vom Preussischen Abgeordnetenhaus und später vom Deutschen Reichstag seit 1871 geübten ständigen Praxis, auf die insbesondere Hatschek[3] und Bornhak[4] verweisen. Dabei ist allerdings in Rechnung zu stellen, dass sich die Forderung auf Einhaltung des Instanzenzugs zumindest teilweise auf solche Beschwerden bezog, die nach dem Ausbau der Verwaltungsgerichtsbarkeit als formelle Verwaltungsbeschwerden dem heutigen Petitionsbegriff überhaupt nicht mehr entsprechen.[5] Die Einhaltung der Instanzenwege wird so vornehmlich für "Beschwerden im engeren Sinne" verlangt, die eine Rechtsverletzung zum

---

Anm. 1) Rosegger, aaO S. 45. Nur bei Gefahr im Verzug, wenn schnelles Eingreifen erforderlich und vom speziellen Fall her gerechtfertigt erscheine, um Schäden und Nachteile zu verhindern, solle dieses Prinzip durchbrochen werden. - Ähnlich lässt auch die GeschO des Landtags von Baden - Württemberg in § 54 eine Abweichung von der regelmässig verlangten Einhaltung des Instanzenzugs nur dann zu, "wenn den Einsendern aus einer verzögerten Behandlung Schaden erwachsen kann"

2) Nachweise bei Wagner, aaO S. 128 Anm. 1. Vgl. beispielsweise Art. 81 Abs. I der hessischen Verfassung von 1820

3) AaO S. 234, 253

4) AaO S. 413; s. a. Wagner, aaO S. 128. Die Ansicht Wernickes (Bonner Komm. Erl. II 3a zu Art. 17 GG) dass die Nichteinhaltung des Instanzenweges dem Rechtszustand der Verfassungen vor der Weimarer Verfassung entsprochen habe, wird den tatsächlichen Verhältnissen insoweit nicht gerecht und kann sich lediglich auf den Text der Verf. von 1871 und der PrVerfUrk 1850 stützen, die allerdings die Beachtung des Instanzenzuges nicht zum Inhalt hatten

5) Vgl. insbesondere bei Bazille, Die Verfassung Württembergs vom 25. 9. 1919, Komm. S. 140

Gegenstand haben.[1] Auch der in diesem Zusammenhang wiederholt zitierte Art. 93 der Bayerischen Verfassung vom 14.8.1919[2] bezieht sich nur auf Beschwerden an den Bayerischen Staatsgerichtshof und verdient deshalb für das Petitionsrecht keine allgemeine Bedeutung.[3] Trotzdem wurde auch unter der Weimarer Reichsverfassung die Auffassung vertreten, dass jeder Petent verpflichtet sei, sich zunächst an die instanzenmässig zuständige Behörde zu halten. Erst wenn er dort nicht durchgedrungen sei, könne er sich an die nächsthöhere Behörde und erst danach an das Parlament wenden.

a) Zur Begründung wurde darauf hingewiesen, dass in Art. 126 WRV - wie in Art. 17 GG - die Worte "an die zuständige Behörde" den Worten "an die Volksvertretung" vorangestellt sind. Der Gesetzgeber habe damit zum Ausdruck bringen wollen, dass vor der Anrufung der Volksvertretung der Instanzenweg durchlaufen sein müsse.[4] Mit dieser Auslegung wird jedoch der Wortlaut des Verfassungstextes auf eine unzulässige Weise zwangsinterpretiert. Der Wortfolge in Art. 126 WRV und Art. 17 GG kann keine Vorschrift im Sinne einer zwingenden Einhaltung der Instanzenzüge entnommen werden.[5]

b) Auf ähnliche Weise wurde auch versucht, das in Art. 126 WRV verwendete Wort "oder" (".. an die zuständigen Stellen oder an die Volksvertretung ..") als Indiz für die notwendige Einhaltung des Instanzenweges vor Anrufung des Parlamentes zu verwerten. Auch diese Interpretation lässt sich rechtslogisch nicht begründen.[6] Besonders augenfällig wird dies daran, dass daselbe Wort

---

Anm. 1) Hatschek, aaO S. 234, 253; Wagner, aaO S. 128

2) "Die Beschwerde ist nur zulässig, wenn vorher ohne Erfolg beim Ministerium um Abhilfe nachgesucht oder der Rechtsweg erschöpft ist"

3) Verkannt von Wernicke, aaO und Mattern, aaO S. 632

4) Meissner, Das neue Staatsrecht des Reiches und der Länder, 1921, S. 239. Zustimmend Hüfner, Petitionsrecht, aaO S. 178

5) Ablehnend bereits Stier, Gruchots Beiträge, Bd. 64, S. 710

6) Ebenso Hüfner, Petitionsrecht, aaO S. 178

"oder" in derselben Wortstellung und Bedeutung in Art. 13 der württembergisch-badischen Verfassung von 1946 von Nebinger[1] als Beweis für die umgekehrte Konsequenz benannt wird, nämlich dafür, dass der Petent die zunächst zuständige Stelle umgehen und sich direkt an die Volksvertretung wenden kann. Auch an Art. 17 GG muss eine ähnliche Wortinterpretation scheitern. Aus der Entstehungsgeschichte des Art. 17 GG ist ersichtlich, dass für die betreffende Stelle nacheinander die Worte "oder", "insbesondere", "sowie" und schliesslich "und" verwendet wurden, ohne dass damit eine rangmässige Relation zwischen Behörden und Parlament in ihrer Funktion als Petitionsadressaten bezweckt werden sollte.

2.) Die vorherrschende Auffassung. Die heute - noch - vorherrschende Auffassung geht davon aus, dass sich aus der Fassung des Art. 17 GG und aus sonstigen Vorschriften für die Einhaltung des Instanzenzugs bei der Ausübung des Petitionsrechts nichts herleiten lässt.[2]

Anm. 1) Komm. S. 37 f.

2) BVerfGE 2, 229; s. auch Bonner Komm., Erl. II 3a zu Art. 17 GG; Nebinger, Komm. S. 38 f.; Neubauer, BayVBl 1959, 78 u. a. Ebenso offenbar auch Mattern, wenn auch nicht durchgehend konsequent. Während er einerseits der Forderung nach Einhaltung des Instanzenzugs nur historisches Interesse beimisst (aaO S. 632 Anm. 31) und die Möglichkeit der Beschwerdeführung beim Parlament auch ohne vorherige Erschöpfung des Behördenwegs voraussetzt (aaO S. 635 unten), geht er andererseits von der Erschöpfung des Instanzenzugs aus und hält es nur in Ausnahmefällen für denkbar, dass die Volksvertretung für Bitten und Beschwerden in Angelegenheiten der Verwaltung "erste Instanz" sein kann. - Vgl. auch die Stellungnahmen des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages bei Sassnick, VerhBT 1. Wahlp. S. 12513 und Kahn, ebenda 2. Wahlp. S. 2909, wonach auch die Praxis des BT die vorherige Absolvierung des behördlichen Instanzenweges nicht voraussetze. Aus "Gründen der Vereinfachung" hat der Petitionsausschuss diese Auffassung inzwischen wieder aufgegeben. Eingaben, bei denen der Rechts- oder Instanzenweg nicht betreten oder erschöpft ist, werden seit Beginn der dritten Wahlperiode vom Petitionsausschuss nicht mehr sachlich behandelt. Allerdings wird der Beschwerdeführer vom Büro des Petitionsausschusses hierüber benachrichtigt, vgl. Funk, VerhBT 3. Wahlp. S. 3537. Noch im Jahr 1953 hatte der Petitionsausschuss durch den Abgeordneten Sassnick kundtun lassen, dass eine solche Auffassung (wie die jetzt von ihm

a) Das bedeutet: jeder Petent kann sich unter Umgehung behördlicher Instanzen unmittelbar an die Volksvertretung wenden, und zwar unabhängig davon, ob an sich eine Verwaltungsbeschwerde oder Klage zulässig wäre.
Zur Begründung dieser Auffassung kann allerdings der vom Bundesverfassungsgericht aaO zugrundegelegte formale Umstand, dass die Einhaltung des Instanzenzugs nirgends vorgeschrieben und deshalb auch nicht erforderlich sei, nicht ausreichen. Auch die Preussische Verfassungsurkunde und die Reichsverfassung von 1871 enthielten keine Vorschriften, die eine Erschöpfung des Instanzenzugs erfordert hätten, ohne dass aus diesem Fehlen dieselbe Konsequenz abgeleitet worden wäre, die das Bundesverfassungsgericht nunmehr zieht. Trotzdem ist dieser Auffassung im Ergebnis beizupflichten. Das Verlangen nach Vorweg - Erschöpfung des behördlichen Instanzenzugs erscheint aber nicht nur deshalb ungerechtfertigt, weil es vom Verfassungstext her nicht gestützt wird, sondern vor allem deshalb, weil mit der Gewährung des Petitionsrechts die Möglichkeit geschaffen werden sollte, Rechte, Interessen und Beanstandungen auch ausserhalb der formellen Rechtsmittelwege geltend zu machen. Das Petitionsrecht gegenüber dem Parlament will dem Beschwerdeführer kein zusätzliches Rechtsmittel mit formellen Voraussetzungen an die Hand geben, sondern ein von den Rechtsmitteln unabhängiges Hilfsmittel. Das Verlangen nach grundsätzlicher Einhaltung des Instanzenwegs nähme dem Petitionsrecht seinen Eigenwert als formloses Recht des aussergerichtlichen und unformalen Hilfesuchens. Das Petitionsrecht gegenüber der Volksvertretung ist nicht nur ein subsidiäres Recht, das - ähnlich der Verfassungsbeschwerde - erst dann eingreift, wenn der Petent alle zur Verfügung stehenden formellen

---

Anm. (Fortsetzung der Anm. 2 von S. 191)
praktizierte) "jeder Rechtsgrundlage entbehren" und "dem Wortlaut des Art. 17 GG Gewalt antun" würde, (VerhBT 1. Wahlp. S. 12514; siehe auch Kahn, VerhBT 2. Wahlp. S. 2909).
Der Bundestag folgt damit einer Praxis, die auch im bayerischen Landtag geübt wird. Eingaben werden dort nicht behandelt, wenn der zulässige Rechtsweg nicht erschöpft ist; vgl. Donsberger, aaO S. 161; Hoegner, aaO S. 148 f.; kritisch hierzu vor allem Neubauer, BayVBl. 1959, 78. In Baden-Württemberg sollen Petitionen, deren Behandlung in die Zuständigkeit der staatlichen Verwaltung fällt, nur dann beraten werden, wenn der bestehende Instanzenweg erschöpft ist § 54 GeschO des Landtags

Rechtsmittel ausgeschöpft hat. Dieselben Gründe, die es einer sachlich unzuständigen Stelle regelmässig verbieten, eine Petition allein der Unzuständigkeit wegen für unzulässig zu erklären, lassen es ungerechtfertigt erscheinen, den Petenten erst im Instanzenweg "von Pontius zu Pilatus" zu schicken, ehe er das Parlament anrufen kann. Damit würde das Petitionsrecht auf eine Bahn gelenkt, die gerade vermieden werden sollte: nicht nur im Interesse des Petenten, sondern auch im Interesse des Vertrauens zum Parlament, auf dem das Petitionsrecht letztlich seine Grundlage hat.

In vielen Fällen besteht zudem überhaupt keine Möglichkeit, einen gerichtlichen oder behördlichen Instanzenweg zu beschreiten, weil der Betroffene nicht die Verletzung eines Rechts beklagt, sondern aus Billigkeitsgründen um Schutz, Hilfe oder Förderung bittet. [1] Hier wird das Petitionsrecht zum Recht, den Staat um "Gnade" [2] anzugehen, ohne dass es dabei auf einen formalen und zunächst vielleicht nicht abzusehenden Behördenweg ankommen kann. In diesen Fällen hätte der Petent allenfalls die Möglichkeit, die Behörden zwar nicht mit formellen Rechtsmitteln, wohl aber durch Petitionen nacheinander anzugehen. Es ist nicht ersichtlich, weshalb er dann nicht auch unmittelbar an das Parlament petitionieren können soll.

Andererseits wäre dort, wo ein formeller Instanzenzug zur Verfügung steht, dem Parlament die Möglichkeit versagt, sich mit solchen Fällen zu befassen, bei denen der eigentliche Beschwerdegrund gerade in einer ungewöhnlichen Verschleppung oder sonstigen Verzögerung liegt. In der Geschäftsordnung des Landtags von Baden-Württemberg wurde für diesen Fall prophylaktisch eine Ausnahme von der sonst geltenden Regel der Erschöpfung des Instanzen-

---

Anm. 1) Vgl. hierzu Eschenburg, aaO S. 473

2) Damit wird das Petitionsrecht nicht zum "Almosen", wie Arndt in NJW 1957, 1073 befürchtet; wohl aber kann sich die Erfüllung der in der Petition geäusserten Bitte als Almosen darstellen, auf das der Petent keinen Anspruch hatte; vgl. auch Gross, aaO S. 323

zugs vorgesehen.[1)]

Die unbedingte Absolvierung der Verwaltungs- und Rechtswege vor Anrufung des Parlaments würde zudem - worauf bereits in anderem Zusammenhang hingewiesen wurde[2)] - zu rechtskräftigen Entscheidungen führen, die nach der überwiegenden Auffassung der Staatsrechtslehre jede weitere Petition über dieselbe Angelegenheit unzulässig machen würden: ein Ergebnis, das zahllosen Beschwerden von vornherein den Weg zu den Volksvertretungen verbauen müsste. Es muss deshalb daran festgehalten werden, dass es mit dem Wesen des Petitionsrechts unvereinbar ist, wenn seine Ausübung gegenüber der Volksvertretung von der Einhaltung bzw. vorherigen Erschöpfung der möglichen Instanzen abhängig gemacht wird.[3)]

b) Das bedeutet aber auch, dass sich Petenten unter Umgehung untergeordneter Behörden unmittelbar an eine in der vertikalen Behördenhierarchie stufenmässig noch nicht zuständige übergeordnete Stelle weden können, die bei Einhaltung der sonst üblichen Instanzenwege erst später zuständig werden würde. So kann beispielsweise kein Petent daran gehindert werden, sich mit seiner Eingabe zunächst nicht an den örtlichen Postamtsvorsteher und danach an die zuständige Oberpostdirektion, sondern unmittelbar an das Bundespostministerium zu wenden. Das Bundesverfassungsgericht hat diese Konsequenz in seinem Beschluss vom 224.1953[4)] ausdrücklich anerkannt.

> In dem dort entschiedenen Fall war eine Beschwerde unter Umgehung untergeordneter Instanzen unmittelbar an den Ministerpräsidenten von Württemberg-Baden eingereicht worden.

Ein zum selben Ergebnis führender Schluss lässt sich ergänzend auch aus der

---

Anm. 1) § 54 Satz 2 aaO; vgl. auch schon van Calker, aaO S. 440

2) s. oben S. 163 und die zutr. Kritik Neubauers BayVBl. 1959, 76

3) Für Beamte s. oben S. 137 ff.

4) BVerfGE 2, 225 ff.

Tatsache ziehen, dass für Petitionen von Beamten die Einhaltung des Dienstweges und Instanzenzuges allgemein als zwingend angesehen und darin eine in der Besonderheit des Beamtenverhältnisses liegende Einschränkung gegenüber Petitionen im allgemeinen Gewaltverhältnis erblickt wird, für die eine solche Einschränkung folglich nicht gelten kann. [1)]

c) Es darf bei alledem nicht übersehen werden, dass der Verzicht auf die Einhaltung dervorgegebenen Behördenwege regelmässig zu praktischen Unzuträglichkeiten bei der sachlichen Behandlung von Petitionen führen muss. Aus Zweckmässigkeitsgründen wird es sich empfehlen, zunächst alle behördlichen Instanzen um Abhilfe anzugehen, ehe die Volksvertretung angerufen wird. [2)]
In der Mehrzahl aller Fälle, in denen um Rechts- oder Interessenschutz nachgesucht wird, bemühen die Beschwerdeführer im eigenen Interesse ohnedies zunächst den Behördenapparat und rufen erst dann das Parlament oder eine höhere Verwaltungsinstanz an, wenn sie auf dem üblichen Wege keine Möglichkeit zur Durchsetzung ihres Anliegens sehen.
In den Fällen jedoch, in denen eine Petition ohne den Instanzenweg durchlaufen zu haben unmittelbar an eine höhere Dienststelle oder an das Parlament gerichtet wird, kann der Adressat die Eingabe an die zunächst kompetente Stelle weiterleiten, wenn es aus tatsächlichen Gründen unmöglich oder untunlich erscheint, dem Tätigwerden einer unteren Behörde vorzugreifen. Damit soll einem Organ, das sich mit der Angelegenheit überhaupt noch nicht befassen konnte oder vom Beschwerdeführer nach einer ursprünglichen Massnahme nicht noch einmal angerufen wurde, die Möglichkeit gegeben werden, die Eingabe selbst zu erledigen. [3)] Der Petitionsadressat ist - selbst wenn er selbst sachlich zuständig ist - nicht verpflichtet, in der Sache selbst zu entscheiden.

Anm. 1) Siehe auch Neubauer, ZBR 1958, 304

2) Ähnlich auch Hüfner, Petitionsrecht, aaO S. 177; Sassnick, VerhBT 1. Wahlp. S. 12514

3) von Mangoldt, Komm. S. 112

Es ist ihm freigestellt, auf welche Weise er seine Pflicht zur Behandlung von Petitionen erfüllt; er kann deshalb auch eine nachgeordnete Stelle mit der sachlichen Erledigung und Bescheiderteilung beauftragen.[1] Dem Petenten ist davon durch einen Zwischenbescheid Kenntnis zu geben. Anstelle der Weiterleitung zur Erledigung kann sich der Empfänger die Erledigung auch selbst vorbehalten, diese aber bis zur Erschöpfung des Instanzenzuges oder bis zur Erledigung durch eine unmittelbar zuständige Stelle aussetzen.[2] Auch in diesem Fall ist dem Absender ein Zwischenbescheid zu erteilen. Keinesfalls aber darf die Absolvierung möglicher Instanzen zur unabdingbaren Voraussetzung für die Zulässigkeit einer Petition gemacht werden.

III. Anhang: Wahrung von Rechtsmittelfristen

Die Einreichung einer Petition kann grundsätzlich die Einlegung eines Rechtsmittels nicht ersetzen, es sei denn, die Petition werde rechtzeitig bei dem Adressaten eingereicht, der auch Rechtsmitteladressat wäre und von diesem als Rechtsmittel gewertet, oder aber von dem (für Rechtsmittel) unzuständigen Adressaten an den Rechtsmitteladressaten noch innerhalb der Rechtsmittelfrist weitergeleitet.

1.) Eine Besonderheit ergibt sich aus den Bestimmungen des § 129 Abs. II RVO und des § 91 SGG, wonach die Frist für die Erhebung einer Klage nach den §§ 53 ff. SGG auch dann als gewahrt gilt, wenn die Klagschrift innerhalb dieser Frist statt bei dem zuständigen Sozialgericht bei einer anderen inländischen Behörde, bei einem Versicherungsträger oder einer deutschen Konsularbehörde, eingegangen ist. Aus dieser Vorschrift ist zu entnehmen, dass durch eine Eingabe, die innerhalb der Rechtsmittelfrist an eine entsprechende Behörde gerichtet wird und die ihrem Inhalt nach als Klagschrift gedeutet werden kann,

---

Anm. 1) Ausdrücklich BayVerfGH JZ 1959, 525

2) Hüfner, Petitionsrecht, aaO S. 178; siehe auch Mattern, aaO S. 632

die Rechtsmittelfrist gewahr bleibt. Die Eingabe muss von der fälschlich angerufenen Behörde unverzüglich an das zuständige Sozialgericht abgegeben werden.[1)]

2.) Hingegen wird bestritten, dass auch eine Eingabe, die innerhalb der gesetzlichen Rechtsmittelfrist an den Deutschen Bundestag gerichtet wird, ein Rechtsmittel in Lauf setzen könne, da der Petitionsausschuss des Bundestages keine Behörde im Sinne des § 91 SGG (bzw. des § 128 RVO) darstelle.[2)]

a) Es handle sich beim Petitionsausschuss vielmehr

> "um einen der Ausschüsse, die der Bundestag als das das Volk repräsentierende und nach dem Prinzip der Gewaltenteilung mit den Aufgaben der Gesetzgebung, einem Mitwirkungsrecht bei der Gestaltung politischer Entscheidungen sowie einzelnen Kontrollrechten betraute oberste Bundesorgan kraft seines autonomen Rechts zum selbständigen Ordnen seiner Angelegenheiten geschaffen habe" 3)

Der Petitionsausschuss sei zwar ein Organ des Bundestages i.S. des § 60 GeschOBT, ihm fehlten aber die Wesensmerkmale einer Behörde als einer mit Aufgaben der öffentlichen Verwaltung betrauten Stelle. Auch das Büro des Bundestages, durch das alle Petitionen zunächst laufen, erfülle diese Voraussetzung nicht. Daher könne bei Schriftstücken, die inhaltlich als Rechtsmittelschrift zu qualifizieren wären, die Fristwahrung der §§ 128 RVO, 91 SGG nicht eintreten, wenn sie an den Bundestag gerichtet sind.

b) Demgegenüber wird im Petitionsausschuss des Bundestages die Auffassung vertreten, dass das Petitionsbüro eine Behörde im Sinne der vorgenannten Bestimmungen sei. Das Büro sei als Bestandteil eines Organs der Legislative eine Einrichtung, die - entgegen der Auffassung des LandesSozG

Anm. 1) § 91 Abs. II SGG

2) LandesSozG Schleswig, Sozialrechtliche Entscheidungssammlung Bd. I/4, § 91 SGG Nr. 1; Peters - Sauter - Wolf, Kommentar zur Sozialgerichtsbarkeit, § 91 Erl. 1. Ebenso neuerdings LandesSoz G Baden-Württemberg, L 29 Bv 27/1958 hinsichtlich einer an den Bundeskanzler gerichteten Petition

3) LandesSozG Schleswig, ebenda

mit Aufgaben der öffentlichen Verwaltung betraut sei. Daher setzten Eingaben, die inhaltlich als Rechtsmittelschriften gewertet werden könnten, die auch innerhalb der gesetzlichen Frist beim Bundestag eingingen, das Rechtsmittel genau so in Lauf wie wenn sie bei sonstigen Behörden eingegangen wären.[1)]

> Der Petitionsausschuss vermag sich dabei auf eine gleichlautende Entscheidung des Reichsversicherungsamtes vom 27.3.1929 zu berufen 2), in der die Anwendung des § 129 RVO auf Petitionen an den Präsidenten des Reichstags deshalb bejaht wurde, weil im Büro des Reichstags Beamte mit den Rechten und Pflichten von Reichsbeamten arbeiteten.

Auch die in der Rechtsprechung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs vertretene Auffassung, wonach das Parlament über Petitionen als Behörde entscheidet,[3)] würde eine unmittelbare Auswirkung der §§ 129 RVO, 91 SGG auf Eingaben an die Parlamente begründen.

c) Insbesondere gegen die zuletzt angeführte Ansicht des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs bestehen Bedenken. Die Behandlung von Petitionen durch die Volksvertretung geschieht in Ausübung ihrer eigenständigen parlamentarischen Funktion als Gesetzgebungs-und Kontrollorgan.[4)] Würde die Volksvertretung über die eingegangenen Beschwerden "als Behörde" entscheiden, so wäre eine besondere Nennung des Parlaments neben den "zuständigen Stellen" in Art. 17 GG - entsprechend in Art. 115 der Bayerischen Verfassung - überflüssig gewesen.[5)] Aber auch die Verweisung auf das Petitionsbüro als Einrichtung, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrzunehmen habe und deshalb Behördencharakter trage, geht fehl. Entscheidend ist nicht die verwaltungsmässige Befassung mit den Eingängen, die das Petitionsbüro als Hilfsorgan des

---

Anm. 1) Stammberger, VerhBT 2. Wahlp. S. 4366 unter Berufung auf einen Beschluss des Petitionsausschusses vom 3.12.1952 und ein unveröffentlichtes Schreiben des Bundesministeriums für Arbeit vom 5.11.1952

2) Zitiert bei LandesSozG Schleswig, aaO

3) DÖV 1957, 719 ff. (= BayVBl.1959, 251)

4) Neubauer, BayVBl.1959, 77

5) Zutr. Neubauer, BayVBl.1959, 77

Petitionsausschusses bzw. des Bundestags vorzunehmen hat, sondern die Frage, wer über die Eingaben zu befinden hat;[1] hierfür kommt jedoch ausschließlich der jeweils zuständige Ausschuss des Bundestags in Betracht, der keine Behördeneigenschaft besitzt.[2] Der Streit um den Behördencharakter des Petitionsbüros geht deshalb am Kern der Sache vorbei. Die in dem o.a. Urteil des Landessozialgerichts Schleswig vertretene Auffassung entspricht angesichts der Bestimmung des § 91 SGG der gegenwärtigen Rechtslage. Das Bestreben des Bundestags, dem Betroffenen auch dann die Wahrung der Rechtsmittelfrist zugute kommen zu lassen, wenn er sich anstatt an eine Behörde an das Parlament gewandt hat, ist jedoch der Sache nach gerechtfertigt und verdient es, zumindest de lege ferenda berücksichtigt zu werden, wenn man nicht heute schon einen Analogieschluss von den Behörden, Versicherungsträgern und Konsulaten auf die Volksvertretungen für zulässig erachten will.[3] Zumindest aber müsste der allgemeine Schutzcharakter dieser Bestimmung auf dem Wege über die Wiedereinsetzung in den vorigen Stand nach § 67 SGG eine verstärkte Auswirkung finden, so dass unter Umständen auch Eingaben an die Parlamente - sofern sie inhaltlich die Voraussetzungen einer Klagschrift im Sinne des § 91 SGG erfüllen - in gleichem Masse geeignet sind, die Rechtsmittelfrist des § 87 SGG zu wahren wie dies bei Petitionen an jede beliebige Behörde der Fall ist.

d) Diese Gesichtspunkte müssen auf die Klage vor den Sozialgerichten beschränkt bleiben.[4] Vor einer Ausdehnung auf andere Rechtsmittel mit der

---

Anm. 1) Auch ein Gericht entscheidet nicht deshalb "als Behörde", weil die Eingänge zunächst über die Geschäftsstelle laufen

2) Im Ergebnis zutr. LandesSozG Schleswig, aaO

3) Dies insbesondere im Hinblick auf den Schutzgedanken, der das ganze Sozialgerichtsgesetz trägt, vgl. BVerfG NJW 1959, S. 716

4) Beispielsweise kennen die Verwaltungsgerichtsgesetze eine dem § 91 SGG ähnliche Bestimmung nicht

Folge, dass Petitionen an unzuständige Adressaten die Fristen für anderswo einzulegende Rechtsmittel wahren könnten, muss angesichts der möglicherweise missverständlichen Ausführungen Stammbergers[1] gewarnt werden. Inwieweit die rechtzeitige Einreichung einer Petition auch ausserhalb der gerichtlichen Klage im Bereich des SGG für eine mögliche Wiedereinsetzung in den vorigen Stand von Einfluss ist, muss Frage des Einzelfalles bleiben.

Anm. 1) VerhBT 2. Wahlp. S. 4366

Vierter Abschnitt

Rechtsmittel zur Einschränkung und Durchsetzung des Petitionsrechts

Achtes Kapitel: Die rechtliche Beschränkung des Petitionsrechts

A. Die strafrechtliche Verantwortlichkeit des Petenten

I. Strafbare Handlungen in Ausübung des Petitionsrechts

1.) Die Garantie des Art. 17 GG umfasst vor dem Anspruch auf sachliche Erledigung in erster Linie ein Recht darauf, wegen einer ordnungsgemässen Petition keinen rechtlichen oder tatsächlichen Benachteiligungen ausgesetzt zu werden. Diese Abwehrfunktion richtete sich früher wie auch heute noch gegen die einschneidendste mögliche Beeinträchtigung, nämlich die strafrechtliche Verfolgung von Petenten.[1] Das Petitionsrecht würde zu einem Scheinrecht, wenn der Petent wegen der Einreichung einer Petition ex post strafrechtlichen Sanktionen ausgesetzt werden könnte. Der Schutz, den Art. 17 GG solchen Sanktionen gegenüber gewährt, kann jedoch nur soweit reichen, als der Petent von seinem Recht innerhalb der Schranken Gebrauch macht, die dem Recht des Art. 17 GG wie jedem Grundrecht gesetzt sind.[2]

Dass strafbare Handlungen nicht dadurch straflos werden, dass sie in Ausübung des Petitionsrechts begangen wurden, galt während der Weimarer Verfassungsperiode und vorher als nahezu selbstverständlich, da von den Grundrechten nur

---

Anm. 1) Es ist nicht zu verkennen, dass die Gefahr der strafrechtlichen Verfolgung von Petenten in der modernen Gesellschaft gegenüber einer Vielzahl von anderweitigen Möglichkeiten der Pression an Bedeutung verloren hat

2) Vgl. oben S. 159

im Rahmen der allgemeinen Gesetze, mithin auch der Strafgesetze Gebrauch gemacht werden durfte.[1] Dieser allgemeine Gesetzesvorbehalt darf für die Strafbarkeit von Petitionen nicht unbesehen auf Art. 17 GG übertragen werden.[2] Für die Auffindung der Schranken des Petitionsrechts ist vielmehr - wie bereits ausgeführt[3] - auf die Vorbehaltsgüter des Art. 2 Abs. I GG zurückzugreifen: Petitionen, die gegen die verfassungsmässige Ordnung, die Rechte anderer oder das Sittengesetz verstossen, werden von Art. 17 GG nicht gedeckt und entheben den Absender nicht der strafrechtlichen Verantwortlichkeit für Äusserungen, die in seiner Eingabe enthalten sind.[4]
Beleidigende Äusserungen im Rahmen von Bitten und Beschwerden sind deshalb hier nicht allein unter dem Gesichtspunkt des Kriminalunrechts und damit als Verstoss gegen die verfassungsmässige Ordnung,[5] sondern auch als Verletzung der Rechte anderer im Sinne des Art. 2 Abs. I GG zu bewerten. Die Ehre und der gute Ruf als Ausfluss des allgemeinen Persönlichkeitsrechts sind den "Rechten anderer" beizuordnen, so dass Petitionen beleidigenden Inhalts oder in beleidigender Form gegen die immanente Schranke des Art. 2 Abs. I GG verstossen können.[6] Zu demselben Ergebnis führt auch die vom Bundesverfassungsgericht und anderen vertretene Auffassung, dass eine be-

---

Anm. 1) Statt vieler Gebhard, aaO S. 482; s. a. oben S. 158 ff.

2) So mit Recht Arndt, NJW 1957, 1073 gegen BGH NJW 1951, 352; OLG München, NJW 1957, 794; Sassnick, VerhBT 1. Wahlp. S. 12513

3) oben Seite 159

4) Übereinstimmend Mattern, aaO S. 627; Bonner Komm. Erl. II 3c zu Art. 17 GG; Kollmann, aaO S. 265; Hamann, Komm. S. 161; ders. NJW 1957, S. 793 f.; Neubauer, ZBR 1958, 304; Eschenburg, aaO S. 472

5) oben S. 167

6) So ausdrücklich OLG München, NJW 1957, 794; Hamann, ebenda; Albertz, VerhBT 2. Wahlp. S. 13554. - Ein Rückgriff auf das Sittengesetz als Grundrechtsschranke gegenüber beleidigenden Petitionen (vgl. Maunz - Dürig, Komm. Art. 2 Abs. I Randnr. 74) scheint nicht geboten. Die Tatsache der Pönalisierung der Beleidigung stellt zwar einen Anhaltspunkt für die "Nicht-Sittlichkeit" beleidigender Äusserungen dar (vgl. BVerfGE 6, 435 f.), der jedoch gerade bei den Beleidigungsdelikten keine allgemeine Bedeutung beanspruchen kann

leidigende Eingabe von vornherein nicht als Petition im Sinne des Art. 17 GG zu behandeln ist[1]: auch bei Zugrundelegung dieser Richtung kann sich ein Beschwerdeführer oder Bittsteller nicht wirksam auf das Petitionsrecht berufen, da seine Eingabe nicht unter Art. 17 GG zu subsumieren ist. In jedem Falle hat der Petent seine Eingabe gegebenenfalls strafrechtlich zu verantworten, unabhängig davon, ob die Petition vom Adressaten bereits bearbeitet worden ist.[2]

2.) Es ist nicht zu leugnen, dass dieses von der Staatsrechtslehre und Rechtsprechung so einmütig[3] gebilligte Resultat angesichts der Zweckbestimmung des Petitionsrechts ein gewisses Unbehagen bereitet, das umso grösser wird, als die Aussicht auf ein anschliessendes Strafverfahren manchen Petenten daran hindern könnte, das Risiko einer Beschwerde überhaupt einzugehen.

a) So wird die strafrechtliche Verantwortlichkeit des Petenten für seine Eingaben insbesondere von Arndt[4] weitgehend bestritten. Arndt räumt zwar ein, dass sich Petenten bei der Ausübung des Petitionsrechts gegenüber den zuständigen Stellen in den Grenzen des § 193 StGB zu halten hätten, unterscheidet davon aber "die ungleich gewichtigere Befugnis", das Parlament anzurufen. Die Frage, ob eine Äusserung als Petition rechtswidrig ist, ob sie die Rechte anderer verletze, sei ein verfassungsrechtliches Problem. Aus seiner Auffassung vom Petenten, der als Obrigkeit dem Staat befiehlt, gelangt Arndt zu dem Ergebnis, dass die Grenzen des Petitionsrechts erst und nur dort zu suchen seien, wo eine Äusserung materiell gar keine Petition mehr ist, sondern nur als solche verkleidet wird. Nicht gerechtfertigt sind nach Arndt demzufolge Äusserungen, die nur bei Gelgenheit einer Petition gemacht werden, die gegen die ver-

---

Anm. 1) BVerfGE 2, 229; vgl. oben S. 161 f., S. 165

2) Im Ergebnis weicht die herrschende Auffassung damit nicht von der seit jeher geltenden Ansicht ab, wonach das Petitionsrecht die Strafbarkeit einer beleidigenden Äusserung nicht aufhebt. Vgl. hierzu auch Neubauer, ZBR 1958, 304

3) Siehe aber unten a), b)

4) NJW 1957, 1072 f.

fassungsmässige Ordnung oder das Sittengesetz verstossen oder die nach Form oder Absicht erkennen lassen, dass es dem Absender gar nicht um sein Petitionsrecht zu tun ist. Nur bei derartigen Scheinpetitionen käme demnach eine Strafverfolgung wegen Beleidigung in Betracht, im übrigen aber bedeute Art. 17 GG neben § 193 StGB einen selbständigen Rechtfertigungsgrund. Dem Bürger würde sein Grundrecht verkürzt, wenn er sich seiner Volksvertretung gegenüber nicht so äussern dürfte, "wie sich ihm nach seinem Dafürhalten ein Sachverhalt darstellt und wie es ihm ums Herz ist." [1)]

b) Mit ähnlicher Zielrichtung schränken auch von Mangoldt - Klein[2)] die strafrechtliche Verantwortlichkeit der Absender von Petitionen ein. Unter Berücksichtigung des Umstandes, dass jede Beschwerde von den Betroffenen als Beleidigung aufgefasst werden könne, müsse ein beleidigender Inhalt insoweit zulässig sein, als die Grenzen der Formalbeleidigung (§ 185 StGB) nicht überschritten werden und die Eingabe nicht wider besseres Wissen (§ 187 StGB) eingereicht wird. Innerhalb dieser Grenzen stelle Art. 17 GG für entsprechende Äusserungen in einer zulässigen Petition in einem ihretwegen eingeleiteten Strafverfahren einen Rechtfertigungsgrund neben § 193 StGB dar. [3)]

c) Der dargestellten Auffassung Arndts und Kleins kann nicht gefolgt werden. Wie jedes Grundrecht findet auch das Petitionsrecht seine Grenze dort, wo in die Rechte anderer eingegriffen wird, unabhängig davon, ob die Eingabe an das Parlament oder eine zuständige Stelle gerichtet ist; die Differenzierung Arndts ist sachlich nicht gerechtfertigt. Ein Eingriff oder eine Beeinträchtigung wird nicht etwa dadurch irrelevant, dass den "anderen" eine Verteidigung gegen eine unrichtige Petition unbenommen bleibt. [4)] Bedenken weckt auch die

---

Anm. 1) Arndt, NJW 1957, 1073

2) Komm. S. 511

3) Ähnlich auch Albertz, VerhBT 2. Wahlp. S. 13553

4) Arndt, aaO S. 1073

Behauptung Arndts aaO[1], dass die Entscheidung über die Rechtmässigkeit oder Rechtswidrigkeit einer Äusserung, die eine Petition darstellt, nur aus dem Sinn und Inhalt des durch Art. 17 GG gewährten Grundrechts zu entwickeln ist. Damit behielte jede Grundrechtsschranke ausserhalb der jeweiligen Grundrechtsbestimmung nur eine relative Bedeutung. Zwar ist die blosse Nichterweislichkeit oder auch die Feststellung der Unwahrheit einer behaupteten Tatsache für sich allein nicht ausreichend, um eine Äusserung als unerlaubt und damit als unzulässigen Eingriff in das Recht eines anderen auf Ehrenschutz zu qualifizieren. Um dies zu verhindern, bedarf es jedoch nicht der Interpretation des Art. 17 GG als selbständiger Rechtfertigungsgrund, der neben § 193 StGB in das Strafrecht eingeführt werden müsste.

II. Die Ausübung des Petitionsrechts zur Wahrung berechtigter Interessen

1.) Die Einführung des § 193 StGB in den Bereich des Petitionsrechts. Auf den Interessenkonflikt zwischen dem Ehrenschutz der §§ 185 ff. StGB und dem verfassungsmässigen Beschwerderecht hat wohl erstmals Adolf Arndt in seinem Kommentar zur Pr. Verfassungsurkunde von 1850[2] hingewiesen und dort dem Petenten den Schutz des § 193 StGB generell zuerkannt. Danach konnte sich jeder Beschwerdeführer auf § 193 StGB berufen; dieses Recht war nach Arndt im verfassungsmässig garantierten Petitionsrecht inbegriffen.
Gegen diese These erhob sich in der damaligen Staatsrechtslehre fast einhelliger Widerspruch. Die Kritik übersah jedoch, dass Arndt die Berufung auf § 193 StGB ausdrücklich "gegenüber dem Strafrichter" einräumen wollte, so dass die widersprechende Argumentation bei Bornhak[3] und von Roenne - Zorn[4], wonach die Auslegung des § 193 StGB allein durch den Richter erfolgen könne

---

Anm. 1) NJW 1957, 1072

2) Zuletzt in der 11. Auflage, Erl. 1 zu Art. 32, S. 150

3) AaO S. 414

4) AaO Bd. 2 S. 90 Anm. 3

und daher eine Berufung auf § 193 StGB unmöglich sei, an der Sache vorbeizielt.

> Wenn - nach von Roenne-Zorn aaO - die Rechtsschranken des Petitionsrechts strafrechtlicher Natur sind, so ist bei der Anwendung der strafrechtlichen Normen durch den Strafrichter selbstverständlich auch die Norm des § 193 StGB zu berücksichtigen. Richtig ist, dass die Ausübung des Petitionsrechts nicht jede Äusserung als durch Wahrnehmung berechtigter Interessen gerechtfertigt erscheinen lässt, da auch unberechtigte Interessen den Inhalt einer Petition bilden können 1). Die damals herrschende Auffassung muss deshalb so verstanden werden, dass die Anwendung des § 193 StGB bei der strafrechtlichen Beurteilung von Petitionen nicht generell verneint wurde, sondern lediglich die generelle Anwendung abgelehnt wurde, im übrigen aber die Entscheidung dem richterlichen Ermessen im einzelnen Fall anheimgestellt blieb 2). In diesem Sinne hat auch Hatschek 3) betont, dass bei der strafrechtlichen Verfolgung beleidigender Petitionen den Absendern möglicherweise der Schutz des § 193 StGB zugebilligt werden müsse, ohne diesen Schutz aber wie Arndt aaO zum Inhalt des Petitionsrechts zu ziehen.

a) Die Vorschrift des § 193 StGB stellt im Bereich der Ehrverletzungen einen besonderen Rechtfertigungsgrund dar.[4] Ihre Anwendung entfällt dort, wo der beleidigende Charakter einer Äusserung in deren Form liegt, wo die Grenzen zur Formalbeleidigung überschritten werden.[5] Dabei ist jedoch in jedem Falle die Persönlichkeit des Täters wie auch seine von Bildungsgrad und Lebensverhältnissen abhängige gewöhnliche Ausdrucksweise zu berücksichtigen. Auch gegenüber der Verleumdung nach § 187 StGB ist § 193 StGB unanwendbar, da die Verfolgung berechtigter Interessen mit einer bewussten Lüge und Verunglimpfung nicht zu vereinbaren ist.[6] Als Hauptanwendungsgebiet für die Vorschrift des

---

Anm. 1) Loening, aaO S. 19 Anm. 33; Bornhak, aaO S. 414

2) So ausdrücklich Bornhak, ebenda

3) AaO S. 253 Anm. 1

4) Frank, Komm. zum StGB, § 193 Erl. I; Schröder (Schönke -Schröder), Komm. zum StGB, § 193 Erl. I

5) Vgl. § 193 StGB am Ende; RGSt 60, 335

6) Schröder, aaO Erl. I zu § 193 StGB; einschränkend Frank, aaO Erl. II 2 und ein Teil der Rspr., vgl. i. e. bei Schröder aaO

§ 193 StGB verbleiben danach die Fälle des § 185 StGB, in denen der Inhalt (und nicht die Form) der Äusserung beleidigenden Charakter aufweist, vor allem aber die Fälle der üblen Nachrede i.S. des § 186 StGB.

b) Ein Vergleich mit der von Arndt und von Mangoldt - Klein vertretenen Auffassung[1] ergibt, dass auch bei Annahme eines selbständigen Rechtfertigungsgrundes aus Art. 17 GG der vorstehende Anwendungsbereich keine Veränderung erfährt. Sowohl Arndt[2] wie auch von Mangoldt - Klein[3] schliessen die Verleumdung nach § 187 StGB von dem rechtfertigenden Schutz des Art. 17 GG aus. Ebenso soll Art. 17 GG seine selbständig rechtfertigende Wirkung gegenüber beleidigenden Eingaben dann verlieren, wenn die Absicht der Beleidigung bereits aus der Form ersichtlich ist. Damit ist der Wirkungsbereich des Art. 17 GG zumindest im Bereich der Beleidigung nicht grösser als der des § 193 StGB, so dass sich die Konstruktion eines besonderen Rechtfertigungsgrundes als sachlich unnötig erweist. Das ist im folgenden näher auszuführen.

2.) Die Interessenabwägung im Rahmen des § 193 StGB. Die Anwendung des § 193 StGB erfordert eine Abwägung der widerstrebenden Interessen des Petenten einerseits, des Beleidigten andererseits; die Norm stellt eine Ausprägung des allgemeinen Prinzips der Güterabwägung dar.[4] Bei einer Gegenüberstellung der kollidierenden Rechtswerte und Interessen kann jedoch das Grundrecht der Petitionsfreiheit nicht von dem mit seiner Hilfe geltend gemachten konkreten materiellen Interesse abstrahiert werden und so dem individuellen Interesse des Beleidigten am Schutz seiner Ehre konfrontiert werden. Eine solche Betrachtungsweise lässt den Schluss erklärlich erscheinen, dass die Ausübung des Petitionsrechts vor dem Ehrenschutz des Einzelnen

---

Anm. 1) Siehe oben S. 203 f.

2) AaO S. 1073

3) AaO S. 511

4) Vgl. Schröder, aaO Erl. I, III 3 zu § 193 StGB; LeipzKomm. Erl. I 1 zu § 193 StGB; Welzel, Das deutsche Strafrecht, 6. Aufl., S. 261; RGSt. 62, 93

Vorrang geniesst und grundsätzlich als Rechtfertigungsgrund gilt. Gegeneinander abzuwägen sind jedoch einerseits die Schutzinteressen, andererseits die konkreten materiellen Interessen, die der Petent geltend macht, wobei die Geltendmachung im Wege der Ausübung des Petitionsrechts besonders zu berücksichtigen sein wird. Durch eine grundrechtsgerechte Interpretation des in § 193 StGB niedergelegten Grundsatzes kann der bestehenden Interessenkollision ihre Härte genommen werden, ohne dass Art. 17 GG als selbständiger Rechtfertigungsgrund neben § 193 StGB angeführt zu werden braucht.

a) Die Grundsätze, die bei der Abwägung der widerstreitenden Interessen zu berücksichtigen sind, bedürfen einer näheren Untersuchung.

> Straflos sind nach § 193 StGB insbesondere solche - i.S. der §§ 185, 186 StGB tatbestandsmässige - Beleidigungen, die "zur Ausführung oder Verteidigung von Rechten oder zu Wahrnehmung berechtigter Interessen" gemacht werden. Unter berechtigtem Interesse ist ein Zweck zu verstehen, dessen Verfolgung nicht im Widerspruch mit Recht und Sitte steht, 1) sondern vom gesunden Rechtsempfinden gebilligt wird. 2) Die beleidigende Äusserung muss zur Verfolgung dieses Zwecks geschehen sein, das heisst in der Absicht der Interessenwahrung. 3) Deshalb geniessen Äusserungen, die nur bei Gelegenheit der Interessenwahrung gemacht werden, keinen Schutz aus Art. 193 StGB. 4)
>
> Für die Erreichung eines solchen Zwecks muss die vom Täter gewählte Handlungsweise das angemessene Mittel darstellen. An dieser Stelle gewinnt die Interessenverfolgung durch die Ausübung des Petitionsrechts ihre besondere Bedeutung. Petitionen gelangen regelmässig nur zur unmittelbaren Kenntnis solcher Personen, die zur Untersuchung zuständig sind, mithin eine gewisse Vertrauensstellung einnehmen und nach aussen

---

Anm. 1) Frank, aaO Erl. III 2a zu § 193 StGB

2) Schröder, aaO Erl. III 3a zu § 193 StGB

3) Schröder, ebenda Erl. III 3c; LeipzKomm. Erl. III 1 B a zu § 193 StGB; BGH bei Dallinger, MDR 1952, 408 und MDR 1953, 401

4) RGSt. 29, 57 f.; insoweit versagt nach Arndt, aaO S. 1073 auch Art. 17 GG als selbständiger Rechtfertigungsgrund

zur Verschwiegenheit über die ihnen vorgetragenen Sachverhalte verpflichtet sind 1). Die Beschwerdeführung ist daher in vielen Fällen das geeignetste Mittel, um eine für notwendig erachtete Aufklärung herbeizuführen 2). Unter Berücksichtigung dieses Umstandes hat das Reichsgericht einem Petenten den Schutz des § 193 StGB gerade deshalb zuerkannt, weil er sich beschwerdeführend an die zuständige Stelle gewandt hatte, anstatt über die Presse die Öffentlichkeit zu informieren 3). Die gebotene Interessenabwägung wird bei Mitteilungen an Behörden oder an das Parlament selten dazu führen, eine Interessenwahrnehmung zu verneinen 4).

b) Hinzu kommt, dass die wahrgenommenen Interessen nicht auf solche persönlicher Art beschränkt sind; § 193 StGB ist auch dann anwendbar, wenn - wie bei Petitionen häufig - fremde Interessen oder Belange der Allgemeinheit den Gegenstand der Äusserung bilden.[5] Schaefer[6] begründet dies u.a. zutreffend damit, dass die demokratische Staatsverfassung jeden Volksgenossen in ein unmittelbares persönliches Verhältnis zu allen Vorgängen des öffentlichen Lebens setze. Damit wird für nahezu jedes Petitum die Berufung auf § 193 StGB grundsätzlich ermöglicht.

In Rechtsprechung und Schrifttum ist daher anerkannt, dass Handlungen, die als strafbar erachtet werden, der zuständigen Stelle zur Kenntnis gebracht werden dürfen, auch wenn der Überführungsbeweis nicht erbracht werden kann 7). An der Erhaltung des Rechtsfriedens ist jeder Einzelne persönlich interessiert, so dass sich die an eine zuständige Stelle gerichtete Anzeige im Rahmen einer Petition innerhalb der

---

Anm. 1) Vgl. Neubauer, ZBR 1958, 304

2) RGSt. 66, 3

3) Ebenda; vgl. auch OLG Braunschweig, MDR 1948, 186 und BDHE 1, 25

4) Ähnlich RGSt, ebenda

5) So die im Schrifttum überwiegende Ansicht, vgl. u.a. LeipzKomm. Erl. III 2 zu § 193 StGB. Anders die Rspr. der oberen Gerichte, insbesondere des Reichsgerichts, das nur solche Interessen anerkannte, zu denen eine nahe Beziehung des Täters bestand, vgl. RGSt. 30, 43; 59, 416; 63, 231

6) LeipzKomm. Erl. III 2 zu § 193 StGB; ähnlich Maurach, Deutsches Strafrecht, Besonderer Teil, 1953, S. 125

7) RGSt. 16, 141; 62, 93

Grenzen berechtigter Interessenwahrung hält 1). Der Beschwerdeführer kann sich in diesen Fällen auf § 193 StGB berufen, solange seine Behauptungen nicht unter die Vorschrift des § 164 StGB fallen 2). Ebenso gilt als anerkannt, dass derjenige in Wahrnehmung berechtigter Interessen handelt, der sich dagegen wendet, dass die rechtsstaatliche Grundordnung des Staates, dem er selbst angehört, untergraben wird 3).

3.) Zusammenfassung. Aus den dargestellten Grundlinien für die Anwendung des § 193 StGB ergibt sich, dass diese Vorschrift zur Auflösung von Kollisionen zwischen den berechtigten Interessen des beschwerdeführenden Petenten und den Interessen eines durch die Eingabe in seiner Ehre Verletzten geeignet und - gemessen an der Verfassungsgarantie des Art. 17 GG - auch ausreichend ist. Auch soweit vorgetragene Tatsachen unrichtig oder rufgefährdend sind, lässt § 193 StGB dem Petitionsrecht einen so weiten Raum, dass von einer Verkürzung des Grundrechts[4] nicht gesprochen werden kann. In Fällen, in denen die Güterabwägung i.S. des § 193 StGB auch unter Berücksichtigung des verfassungsmässig garantierten Beschwerderechts zugunsten der Belange des Beleidigten ausfällt, bietet und erfordert auch das Petitionsrecht keinen weitergehenden Schutz; ein besonderer Rechtfertigungsgrund neben dem des § 193 StGB ergibt sich aus Art. 17 GG jedenfalls nicht.[5]

Anm. 1) Maurach, aaO S. 125; Schröder, aaO Erl. III 3b zu § 193 StGB; LeipzKomm. Erl. III 2 zu § 193 StGB; RGSt. 16, 141; vgl. auch RGSt. 61, S. 401

2) Zur falschen Anschuldigung gem. § 164 StGB siehe unten III

3) BGHSt. NJW 1956, 799 (Leitsatz)

4) So Arndt aaO S. 1073

5) Ebenso LeipzKomm. Erl. V 2 zu § 193 StGB; OLG München, NJW 1957, 795; vgl. auch Neubauer, ZBR 1958, 304; Hatschek, aaO S. 253 Anm. 1

III. Die falsche Anschuldigung in Ausübung des Petitionsrechts

1.) Einführung. Eine ähnliche Kollision wie bei den Beleidigungsdelikten ergibt sich zwischen dem Grundrecht des Art. 17 GG und dem strafrechtlichen Tatbestand der falschen Anschuldigung i.S. des § 164 StGB. Im Gegensatz zu den Straftatbeständen der Beleidigung im weiteren Sinne stellt jedoch die falsche Anschuldigung erst in zweiter Linie ein Ehrverletzungsdelikt dar; Schutzobjekt der Bestimmung des § 164 StGB ist die staatliche Rechtspflege, die ohne sachlichen Grund zur Ermittlungstätigkeit oder zu sonstigen Massnahmen veranlasst wird. [1)]
Ein Ausgleich zwischen § 164 StGB und Art. 17 GG lässt sich in keinem Falle unmittelbar mit Hilfe des § 193 StGB herbeiführen, da die Anwendung des § 193 StGB auf die Delikte der §§ 185 ff. StGB beschränkt ist; gegenüber § 164 StGB greift eine Berufung auf berechtigte Interessen i.S. des § 193 StGB nicht durch. [2)] Konsequenterweise misst hingegen Arndt [3)] dem Art. 17 GG als selbständigem Rechtfertigungsgrund auch gegenüber der falschen Anschuldigung im Rahmen einer Petition an das Parlament Bedeutung bei. Nach hier vertretener Auffassung ist jedoch die Konstruktion eines selbständigen Rechtfertigungsgrundes gegenüber der Strafbestimmung des § 164 StGB ebensowenig geboten wie im Bereich der Beleidigungsdelikte.

2.) Vorsätzliche und leichtfertige falsche Anschuldigung. Zur Klärung ist vorweg festzustellen, dass eine lösungsbedürftige Interessenkollision mit dem Grundrecht des Art. 17 GG bei den in § 164 Abs. I, II und III normierten Tatbeständen überhaupt nicht eintritt. In sämtlichen drei Fällen ist es Merkmal des inneren Tatbestandes, dass der Inhalt der vorgetragenen Tatsachen un-

---

Anm. 1) Herrschende Auffassung, vgl. statt vieler Schröder, aaO Erl. I zu § 164 StGB; RGSt. 59, 35; zurückhaltend BGHSt. 5, 68

2) Unbestritten; vgl. etwa RGSt. 71, 37; 72, 98; 74, 268; Schröder, aaO Erl. II 3 zu § 193 und Erl. VIII zu § 164 StGB; LeipzKomm. Erl. 11 zu § 164 StGB

3) AaO Seite 1073

wahr ist; der Beschwerdeführer muss auch das Bewusstsein der Unwahrheit haben. Ein Handeln wider besseres Wissen ist aber auch dann nicht schutzwürdig, wenn es im Rahmen einer Petition erfolgt. Art. 17 GG erfordert hier ebensowenig einen besonderen Schutz des Absenders wie dies bei der Verleumdung gem. § 187 StGB der Fall ist. Insoweit besteht auch kein Anlass, dem Art. 17 GG Vorrang vor § 164 StGB einzuräumen mit der Folge, dass "ein Petent nicht wegen falscher Anschuldigung verfolgt werden darf."[1)]

a) Die Gefahr einer Kollision mit dem Beschwerderecht beschränkt sich somit auf den Tatbestand des § 164 Abs. V StGB, wenn die falsche Anschuldigung zwar nicht wider besseres Wissen, aber vorsätzlich oder leichtfertig geäussert wurde, dies in der Absicht, ein behördliches Verfahren oder andere Massnahmen gegen einen andern in Gang zu setzen.

> Zum äusseren Tatbestand des § 164 Abs. V StGB gehört entweder eine Verdächtigung eines anderen, deren Gegenstand die Beschuldigung einer strafbaren Handlung oder die Behauptung einer Amts- oder Dienstpflichtverletzung ist (vgl. Abs. I),
> oder die Aufstellung sonstiger Behauptungen tatsächlicher Art, die sich nicht auf strafbare Handlungen und Dienstvergehen beziehen, die jedoch geeignet sind, ein behördliches Verfahren herbeizuführen (vgl. Abs. II);
> in jedem Falle muss die Behauptung unwahr sein. Zum objektiven Tatbestand gehört ferner, dass die Verdächtigung oder Behauptung gegenüber einer Behörde 2) oder einem zur Entgegennahme von Anzeigen zuständigen Beamten (oder öffentlich) erfolgt.

Es bedarf keines besonderen Hinweises, dass das Delikt der falschen Anschul-

---

Anm. 1) So Albertz, VerhBT 2. Wahlp. S. 13553 (=DRiZ 1957, 240). Gegenüber wissentlich falschen Anschuldigungen will auch Arndt (aaO Seite 1073 am Ende) dem Art. 17 GG keine selbständig rechtfertigende Bedeutung beimessen

2) Ob Petitionen an die Parlamente deshalb überhaupt tatbestandsmässig i.S. des § 164 StGB sein können, mag dahingestellt bleiben. Zum Behördenbegriff im Strafrecht siehe RGSt 54, 150 und Maurach, aaO S. 532

digung gerade im Beschwerderecht besondere Bedeutung gewinnt. Durch eine pauschale Rechtfertigung mit Hilfe des Art. 17 GG kann das Kriterium der strafrechtlichen Beurteilung im Einzelfall nicht ersetzt werden. Wohl aber muss bei der Subsumtion des Sachverhalts in Rechnung gestellt werden, dass die Anschuldigung möglicherweise in Ausübung des Petitionsrechts erfolgte. Das bedeutet für die in Betracht kommenden Tatbestände der vorsätzlichen und leichtfertigen falschen Anschuldigung folgendes:

b) Eine vorsätzliche falsche Anschuldigung i.S. des § 164 Abs. V StGB liegt grundsätzlich dann vor, wenn der Petent das Bewusstsein hat, dass seine Beschuldigung falsch sein kann, die Beschwerde aber trotzdem einlegt.[1] In diesem Fall nimmt der Absender die mögliche Unwahrheit bewusst in Kauf und übernimmt damit zunächst auch das Risiko einer Bestrafung wegen falscher Anschuldigung.

Das Motiv dieser Risikoübernahme sollte in einem solchen Fall nicht unbeachtet bleiben dürfen. Hat der Petent die Anschuldigung deshalb vorgebracht, weil er sie für den Fall ihrer Richtigkeit für notwendig im Interesse der Allgemeinheit oder des Staates gehalten hat, so kann dieser Beweggrund nicht unhonoriert bleiben. Hier muss zugunsten des Absenders auf den Gedanken der Interessenabwägung zurückgegriffen werden. Im Hinblick auf das in § 164 StGB geschützte Rechtsgut der staatlichen Rechtspflege muss nötigenfalls der staatliche Schutzanspruch gegenüber dem auf derselben Ebene liegenden Interesse an der Erhaltung der staatlichen Rechtsordnung[2] zurücktreten, hinsichtlich des sekundären Ehrenschutzes müsste eine Abwägung des Interesses am Anzeigerecht gegenüber dem Recht am Ehrenschutz vorgenommen werden,[3] wobei auf die Recht –

Anm. 1) OLG Düsseldorf, NJW 1953, 1685

2) Vgl. RGSt. 61, 401

3) Ein ähnlicher Gesichtspunkt findet sich bei Albertz, VerhBT 2. Wahlp. S. 13553 (=DRiZ aaO)

sprechung zu § 193 StGB zurückzugreifen wäre.[1] In diesem Falle müsste eine Berufung auf das Petitionsrecht bei der Beurteilung der Motivation des Täters Beachtung finden.
Darüber hinaus aber enthält Art. 17 GG keinen Schutz vor Strafverfolgung wegen falscher Anschuldigung, sofern sie vorsätzlich geschieht. An den Nachweis des bedingten Vorsatzes sind dabei dieselben strengen Anforderungen zu richten, wie dies für das im folgenden zu untersuchende Tatbestandsmerkmal der Leichtfertigkeit gilt.

c) Als leichtfertig gilt eine Anschuldigung, wenn der Beschwerdeführer zwar auf die Richtigkeit seiner (in Wahrheit falschen) Behauptung vertraute, jedoch grob fahrlässig handelte, weil er bei einiger Überlegung oder der nach Lage der Sache gebotenen und zumutbaren Prüfung erkannt hätte, dass an der Richtigkeit seiner Angaben erhebliche Zweifel bestehen.[2] Daraus erwächst für den Beschuldigenden grundsätzlich eine Erkundigungs- und Prüfungspflicht die nach Arndt[3] mit dem Grundrecht des Art. 17 GG nicht zu vereinbaren ist. Diese Prüfungspflicht vor der Weitergabe einer Anschuldigung ist jedoch sowohl in der Rechtsprechung wie auch im Schrifttum weitgehend ihrer grundrechtsfeindlichen Schärfe enthoben worden. Bei der Frage nach dem Umfang der Prüfungspflicht müssen die besonderen Umstände des Einzelfalles berücksichtigt werden.[4] Da jedem Staatsbürger das Recht zusteht, Verfehlungen von Beamten bei der zuständigen Stelle zur Anzeige bringen zu können, dürfen an die vorgehende Prüfungspflicht keine allzustrengen Anforderungen gestellt werden, da sich der Einzelne mit seiner Beschuldigung an die Stelle wendet, die zur Nachprüfung der erhobenen Beschuldigung zuständig ist und die auch allein

---

Anm. 1) Ähnlich (für die leichtfertige falsche Anschuldigung) RGSt. 71, 174
2) RGSt. 71, 176; 74, 257; BGHSt. bei Dallinger, MDR 1956, 396
3) NJW 1957, 1073
4) RGSt. 71, 175

dazu in der Lage ist.[1] Von einem Laien, der sich an eine Behörde wendet, kann nicht verlangt werden, dass er vorher selbst ermittelt, ob sein Vorbringen tatsächlich wahr ist; zu einem eigenen Ermittlungsverfahren ist ein Aussenstehender, dem keine behördlichen Machtmittel zur Verfügung stehen, regelmässig auch gar nicht in der Lage.[2]

Der Bundesgerichtshof hat in seiner Rechtsprechung zu § 164 StGB diese grosszügige Tendenz des Reichsgerichts übernommen und den Grundsatz aufgestellt, dass an den Nachweis der Leichtfertigkeit strenge Anforderungen gestellt werden müssen.[3] Dieser strenge Masstab müsse umso mehr im heutigen Staat angewendet werden, da die Sauberkeit des demokratischen Staates in weit höherem Masse auf der Überwachung des öffentlichen Lebens durch den Staatsbürger beruhe als dies im Obrigkeitsstaat der Fall gewesen sei. Wenn auch der Beamte vor leichtfertigen Beschuldigungen zu schützen sei, so müsse doch vermieden werden, dass die berechtigten Beanstandungen der Staatsbürger unterdrückt und diejenigen, die sich beschwert fühlen, mundtot gemacht würden.[4] Damit wird die Existenz und die Bedeutung des Petitionsrechts gegenüber dem Strafrechtstatbestand der falschen Anschuldigung anerkannt und in die ihr gemässe Rangordnung eingestellt. Bei dieser Auslegung des Tatbestandes des § 164 Abs. V StGB besteht kein Anlass zu Befürchtungen, das schutzwürdige Petitionsrecht könnte durch die Pönalisierung der falschen Anschuldigung verkürzt werden. Auch hier besteht demnach kein zwingender Anlass für die Einführung eines selbständigen, verfassungsunmittelbaren Rechtsfertigungsgrundes in das Strafrecht.[5]

Anm. 1) RGSt.66, 1; 62, 92; vgl. Müller, Anklagen wegen falscher Anschuldigung, DRiZ 1957, S. 262 ff. (264)

2) RGSt.71, 37, 176; OLG Frankfurt, HESt.2, 258 (Nr. 141); BGHSt.bei Dallinger, MDR 1956, S. 396; unter Berücksichtigung dieser Judikatur widerspricht § 164 StGB dem Petitionsrecht nicht, wie Arndt, aaO S. 1073 befürchtet

3) BGHSt.1 StR 590/52, bei Dallinger, MDR 1956, 396

4) BGHSt.bei Dallinger, MDR 1956, 396

5) Ebenso Schröder aaO Erl. VIII zu § 164 StGB

B. Die zivilrechtliche Verantwortlichkeit des Petenten

1.) Soweit Petitionen durch ihre Form oder ihren Inhalt in Rechte Dritter eingreifen und damit die immanente Schranke des Grundrechts durchbrechen, steht einem Vorgehen gegen den Absender im Wege der Zivilklage nichts entgegen.[1] Auch die Privatrechtsordnung, insbesondere soweit sie sich mit dem Schutz der Ehre befasst, erfährt jedoch durch die gebotene Rücksichtnahme auf die Wahrung berechtigter Interessen eine beträchtliche Einschränkung, die sich auch und gerade im Beschwerderecht auswirkt. Die Wahrnehmung berechtigter Interessen nimmt sowohl nach § 193 StGB wie auch nach § 824 Abs. II BGB[2] der Behauptung nicht erweislich wahrer Tatsachen den Charakter der Widerrechtlichkeit. Deshalb begegnet die Feststellung des Bundesgerichtshofs,[3] dass auch die Wahrnehmung staatsbürgerlicher Rechte nicht zur Aufstellung unwahrer Behauptungen berechtige, in dieser allgemeinen Formulierung Bedenken.

2.) Sowohl bei Klagen auf Schadenersatz als auch insbesondere bei vorbeugenden Unterlassungsklagen ist bereits die Rechtsprechung des Reichsgerichts bei Behauptungen, die "in Ausübung öffentlichrechtlicher Rechte und Pflichten" geäussert wurden, von einer besonderen Interessenlage ausgegangen.

> Der reichsgerichtliche Grundsatz, dass im Falle des § 824 BGB die Behauptung von Tatsachen zur Wahrnehmung berechtigter Interessen die Unterlassungsklage nicht ausschliesse, wenn die Unwahrheit der behaupteten Tatsache feststehe 4), wurde bereits im Urteil des VI. Zivilsenats vom 29.1. 1912 5) durchbrochen. Eine Unterlassungsklage wurde für

---

Anm. 1) Zutr. Neubauer, ZBR 1958, 304

2) Zur Unterscheidung siehe Enneccerus - Lehmann, Recht der Schuldverhältnisse, 1958, S. 964

3) NJW 1951, 352; kritisch Arndt, Verhandlungen des 40. DJT, Öffentl.-rechtl. Abteilung. S. 56 und NJW 1957, 1072

4) RGZ 124, 260; RGRK Vorbem. 6 III b vor § 823

5) RGZ 78, 210 ff.; ähnlich RG JW 1912, 587

unzulässig erachtet, wenn eine "höher als bloss privates Interesse stehende, namentlich eine öffentlich-rechtliche Pflicht die Äusserung über die betreffende Tatsache gebietet und dabei die Bekundung nach bestem Wissen erstattet werden muss, ohne Rücksicht darauf, ob die Tatsache anderweitig bewiesen oder erwieslich ist." 1)
Das Reichsgericht stellt aaO weiter fest, dass die Anrufung der Gerichte mittels einer Strafanzeige demjenigen nicht verwehrt werden können, der sich durch eine strafbare Handlung verletzt glaube und lässt die Frage offen, ob eine Unterlassungsklage nicht schon deshalb für unzulässig zu erachten wäre, wenn die betreffende Behauptung nur in amtlichen Eingaben aufgestellt worden ist 2).

aa) Der vorstehende Grundsatz, der zunächst Unterlassungsklagen gegen die Erstattung von Strafanzeigen ausschloss, wurde im Jahr 1929 ausdrücklich auf den "rechtsähnlich liegenden Fall" ausgedehnt, "in dem der Verletzte über einen Beamten, insbesondere aus Anlass seiner dienstlichen Tätigkeit bei der zuständigen Behörde Beschwerde führt."[3] Auch hierbei handle es sich um die Ausübung eines staatsbürgerlichen Rechts. Einem Missbrauch dieses Rechts könne der Beamte allenfalls dann im Wege der Unterlassungsklage entgegentreten, wenn die Beschwerde entweder aus Schikane (§ 826 BGB) oder wider besseres Wissen erhoben werde.
Das Reichsgericht weist ausserdem zu Recht auf folgendes hin: Ein Urteil, das dem Beschwerdeführer aufgeben würde, Behauptungen bestimmten Inhalts über die Amtsführung eines Beamten schlechthin zu unterlassen, würde es verhindern, dass neue, amtspflichtverletzende Handlungen derselben Art oder neue Beweismittel für die bereits geäusserten angeblichen Verfehlungen vorgelegt

---

Anm. 1) RGZ 78, 215

2) In dem vom RG aaO entschiedenen Fall handelte es sich um die Beschwerde eines Bürgermeisters über den Magistrat einer (anderen) Stadtgemeinde

3) RGZ 124, 253 ff. (262); vgl. auch RGRK, Erl. 6 III b vor § 823 BGB; Palandt, Anm. 8 a vor § 823 BGB

werden könnten. Eine solche Folge wäre aber im Hinblick auf die staatsbürgerlichen Rechte der Beschwerdeführer ebenso abzulehnen wie im allgemeinen staatlichen Interesse.[1)]

bb) In Fortführung dieser Rechtsprechung vertrat auch der 9. Zivilsenat des Reichsgerichts in einem Urteil vom 6.4.1932[2)] eine den Privatrechtsschutz gegenüber dem Beschwerderecht einschränkende Auffassung.

> Bei der Beurteilung, ob rechts- und sittenwidrige Angriffe auf die Ehre eines anderen vorliegen, die zum Schadenersatz verpflichten, müsse an prozessuale Schriftsätze ebenso wie an Eingaben ein anderer Masstab angelegt werden als an sonstige Schriften. Das Recht, einer Stelle, die zur Aufsicht über die Erfüllung bestimmter Pflichten zuständig ist, im eigenen und im Interesse der Allgemeinheit vermeintliche Verfehlungen anzuzeigen, dürfe nicht dadurch beeinträchtigt werden, dass an eine solche Anzeige dieselben Anforderungen gestellt würden wie an eine Äusserung gegenüber Privatpersonen 3). Es sei durchaus richtig, die Aufklärung des Sachverhalts den dazu berufenen Aufsichtsinstanzen zu überlassen (sofern die Beschuldigungen nicht offensichtlich jeder Grundlage entbehrten), da vorherige private Nachforschungen leicht die Verdunkelung wirklicher Verfehlungen zur Folge haben könnten 4). Im Hinblick auf den Unterlassungsanspruch geht auch diese Entscheidung davon aus, dass der Zweck der Wahrnehmung berechtigter Interessen zwar die Unterlassungsklage nicht ausschliesse, dass aber Äusserungen in Ausübung öffentlich-rechtlicher Befugnisse - scil. des Petitionsrechts - niemals einen Unterlassungsanspruch rechtfertigen könnten.

cc) In RGZ 142,116 ff. wird die vorstehend umrissene Rechtsprechung bestätigt. Unter ausdrücklicher Bezugnahme auf die parallel laufende Spruchpraxis

---

Anm. 1) RGZ 124,261

2) RGZ 140,392 ff.

3) Ebenda, S.399

4) Ebenda, S.400

der Strafsenate des Reichsgerichts[1] wird das Interesse der Allgemeinheit an der Aufrechterhaltung der Rechtsordnung im Falle der Anzeige bei einer zuständigen Behörde auch den zivilrechtlichen Ansprüchen wegen Beleidigung entgegengehalten.

> Auch hier wird unterstrichen, dass dem Antragsteller oft die Möglichkeit der eigenen Nachprüfung fehle. Im übrigen greift das Urteil auf die zivilrechtliche Maxime zurück, wonach Auslassungen in Erfüllung öffentlich-rechtlicher Pflichten (hier: Zeugenaussage) und Rechte gegenüber privatrechtlichen Belangen Vorrang geniessen sollten. - Ähnlich übernimmt das Reichsgericht auch noch später 2) den Begriff der Wahrnehmung berechtigter Interessen - über § 823 Abs. II BGB i.V. mit §§ 186, 193 StGB - aus dem Strafrecht für das Zivilrecht und kommt über eine gegenseitige Interessenabwägung zu dem Ergebnis, dass das Interesse des Staates und der Allgemeinheit an der Verwirklichung seiner Rechts- und Wirtschaftsordnung jeden Einzelnen berühre, dass folglich die Wahrnehmung dieses Interesses für jedermann berechtigt sei 3).

3.) Aus dem Urteil des Bundesgerichtshofs vom 26.1.1959[4] kann nicht gefolgert werden, dass diese Rechtsprechung des Reichsgerichts aufgegeben werden sollte. Eine Berufung auf Art. 17 GG entfällt selbstverständlich auch im Zivilrecht dann, wenn bewusst unwahre Behauptungen aufgestellt werden. Ein solcher Missbrauch des Petitionsrechts mag zwar Schadenersatzansprüche dessen begründen, in dessen Rechte eingegriffen wurde. Dagegen erscheint es angesichts der mit dem Grundgesetz eingetretenen Aufwertung der Grundrechte und

---

Anm. 1) Insbes. RGSt.66, 1 ff.; siehe oben S. 215

2) HRR 1940, 603

3) In Anlehnung an RGSt.66, 3. Die Entscheidung, die sich mit einer Eingabe an das Reichswirtschaftsministerium befasst, fußt im wesentlichen auf früheren Urteilen; sie enthält keine überwiegend nationalsozialistischen Gesichtspunkte

4) NJW 1951, 352

damit auch des Petitionsrechts nicht gerechtfertigt, die besondere Interessenlage, die das Reichsgericht bei Ausübung des Petitionsrechts ständig zugrundelegte, für das Petitionsrecht des Art. 17 GG zu leugnen. Zu Recht hat daher auch der achte Senat des OLG München[1] in der Zulassung der vorbeugenden Unterlassungsklage (wie auch der noch schneidigeren einstweiligen Verfügung) eine Einschränkung des Petitionsrechts gesehen. Durch eine vorbeugende zivilrechtliche Entscheidung wird dem Einzelnen die Möglichkeit genommen, seine Petition zu vervollständigen oder aber mit einer anderen Begründung erneut einzureichen.[2]

Diese Gesichtspunkte übersieht das später ergangene Urteil des siebten Zivilsenats des OLG München,[3] demzufolge der beleidigende Inhalt einer beabsichtigten Petition die Zulässigkeit der vorbeugenden Unterlassungsklage rechtfertigen soll.[4] Das Gericht geht zutreffend davon aus, dass auch das Petitionsrecht nicht schrankenlos sein könne, verlegt dann aber die Schranken des Art. 17 GG ungeprüft in die Vorschriften des bürgerlichen und Strafrechts und stellt dann - insoweit durchaus mit Recht - fest, dass es einen Missbrauch staatsbürgerlicher Rechte darstellen würde, wenn jemand für sich in Anspruch nehmen wollte, im Rahmen einer Petition andere zu beleidigen und vorsätzlich deren Ansehen zu untergraben. Noch deutlicher wird der Standpunkt des 7. Zivilsenats wenn er - auch insoweit zu Recht - feststellt, dass es (dem Beklagten) nicht gestattet sein könne, zur Begründung von Petitionen Schriftstücke vorzulegen, die

---

Anm. 1) NJW 1957, 793 f.

2) Ähnlich schon RGZ 124, 261

3) NJW 1957, 795

4) Die Entscheidung leidet darunter, dass die streitige beleidigende Schrift überhaupt keine Petition i.S. des Art. 17 GG bzw. Art. 115 der Bayerischen Verfassung darstellte, was dem erkennenden Senat auch bewusst war. Die erstinstanzliche Entscheidung des Landgerichts hatte dem Klagantrag auf Unterlassung der Verbreitung der inkriminierenden Schrift stattgegeben, dem Verfasser aber das Recht, sich damit an das Parlament und die zuständigen Stellen zu wenden, ausdrücklich vorbehalten

eindeutig beleidigend und herabsetzend sind und die offensichtlich den Zweck haben, das Ansehen anderer Personen zu mindern. Mit dieser Auffassung befindet sich das Gericht grundsätzlich in Übereinstimmung mit der vorwiegend vertretenen Ansicht, vor allem auch mit dem entschiedensten Kritiker des Urteils, Arndt.[1)]

Die Frage, ob ein derartiger Missbrauch des Petitionsrechts wegen Verletzung der Rechte anderer Schadenersatzansprüche oder strafrechtliche Sanktionen rechtfertigt, ist aber von der anderen Frage zu trennen, ob der Missbrauch schon durch eine vorbeugende Unterlassungsklage festgestellt werden und damit dem Einzelnen die Möglichkeit genommen werden kann, seine Beschwerde zu wiederholen.[2)] Es besteht nach hier vertretener Ansicht kein Anlass, von der grundrechtsgemässen Rechtsprechung des Reichsgerichts abzuweichen, die den Unterlassungsanspruch gegenüber der Ausübung des verfassungsmässigen Beschwerderechts in ständiger Rechtsprechung ablehnte und damit einer Schwächung des Petitionsrechts durch vorbeugende Unterlassungsklagen ausreichend entgegenwirkte.[3)]

Es bedarf, um zu diesem Ergebnis zu gelangen, nicht der Argumentation Hamanns[4)], der eine vorbeugende Unterlassungsklage gegen die beabsichtigte Einreichung einer beleidigenden Petition deshalb für unzulässig ansieht, weil der Bürger, der von seinem Petitionsrecht Gebrauch macht, etwa als Hoheitsträger handelt.[5)]

Da gegen Hoheitsakte der Behörden eine vorbeugende Unter-

Anm. 1) NJW 1957, 1072. Die Fälle offensichtlicher Ehrabschneidung, auf die es dem OLG hier augenscheinlich ankommt, sind auch bei Arndt aaO nicht mehr von der Grundrechtsgarantie des Art. 17 GG gedeckt

2) Zutr. OLG München, 8. Zivilsenat, NJW 1957, S. 794

3) Zustimmend Palandt (Gramm), Einführung 8 b/bb vor § 823 BGB

4) NJW 1957, 795

5) Vgl. Barzel, DÖV 1951, 337 ff.; oben S. 90 ff.

lassungsklage nicht zulässig sei 1), müsse dasselbe dann gelten, wenn und soweit dem Einzelnen hoheitliche Befugnisse zugewiesen werden. Hamann zieht auch hier eine Parallele zum Wahlrecht: eine Zivilklage auf Unterlassung der Ausübung des Petitionsrechts müsse ebenso abwegig erscheinen wie eine solche gegen die Ausübung des Wahlrechts. Der zivilrechtliche Rechtsweg wäre Hamann zufolge deshalb nur subsidiär (Art. 19 Abs. IV S. 2 GG) gegeben, da es sich hier um eine Parteistreitigkeit handle, für die nach § 22 VGG der Verwaltungsrechtsweg gegeben sei.

Das Petitionsrecht kann jedoch nach der bereits oben vertretenen Auffassung nicht mit dem Wahlrecht verglichen werden; [2] ebenso wird das Petitionsrecht überschätzt, wenn man den Petenten als Hoheitsträger einer Behörde und seine Eingabe entsprechend einem Verwaltungsakt gleichstellt. Eine konsequente Weiterführung der Hamann'schen Auffassung würde dazu führen, dass auch eine nachträgliche strafrechtliche Untersuchung abwegig wäre, da Hoheitsakte regelmässig auch nicht der strafrechtlichen Beurteilung unterliegen. Gegenstand der straf- wie der zivilrechtlichen Untersuchung kann nur die Frage sein, ob der Einzelne in zulässiger Weise von seinem Grundrecht Gebrauch gemacht hat oder ob er dessen Schranken überschritten und damit Schutz und Anspruch aus Art. 17 GG eingebüsst hat. Diese Frage kann nicht in jedem Falle durch eine präjudizielle Parteistreitigkeit vor den Verwaltungsgerichten geklärt werden, wie dies Hamann vorschwebt, da dem Petenten bereits die Parteiqualifikation i. S. der Verwaltungsgerichtsgesetze fehlt.

4.) Zusammenfassend ergibt sich daraus folgendes:

a) Soweit eine Eingabe die Schranken des Petitionsrechts überschreitet und in Rechte anderer, insbesondere das Recht der Ehre Dritter, eingreift, steht Art. 17 GG zivilrechtlichen Ansprüchen gegen den Beschwerdeführer nicht entgegen.

Anm. 1) Unter Bezugnahme auf Palandt (Gramm), Erl. 10 zu § 839 BGB

2) S. 93 f.

b) Wie im strafrechtlichen Bereich ist auch im Zivilrecht, soweit das Grundrecht des Art. 17 GG berührt wird, die Wahrung berechtigter Interessen über §§ 823 Abs. II BGB, 185 ff. StGB und § 824 Abs. II BGB besonders zu berücksichtigen.

c) Durch eine vorbeugende Unterlassungsklage oder einstweilige Verfügung darf niemand gehindert werden, von dem Grundrecht des Art. 17 GG Gebrauch zu machen. Dabei ist auf die angezogene Rechtsprechung des Reichsgerichts zurückzugreifen.

C. Die disziplinarrechtliche Verantwortlichkeit des Petenten

Die Frage nach dem Umfang des Petitionsrechts im Beamtenverhältnis hat bereits oben zu der Feststellung geführt, dass die Erledigungspflicht der angerufenen Organe auch dann unberührt bleibt, wenn die Petition eines Beamten nach Inhalt oder Form gegen spezifische Beamtenpflichten verstösst.[1] Im Gegensatz zu der weithin üblichen Beurteilung von Petitionen strafrechtlichen Inhalts wird damit die Zulässigkeit einer Eingaben von der disziplinarrechtlichen Verantwortlichkeit ihres Absenders klar getrennt und gleichzeitig klargestellt, dass trotz der zulässigen Einlegung einer Petition der Petent möglicherweise einem Dienststrafverfahren ausgesetzt werden kann, wenn er sich eines Verstosses gegen seine Dienst- und Treupflicht als Beamter schuldig gemacht hat.[2] Ein Dienstvergehen[3] wird nicht dadurch gerechtfertigt, dass es in Ausübung des Petitionsrechts begangen wurde, wenn auch die Eingabe inzwischen sachgemäss erledigt und beschieden worden ist. Diese Konsequenz aus dem Umstand, dass das Petitionsrecht der Beamten partiellen Beschrän-

---

Anm. 1) Seite 141

2) Mattern, aaO S. 634; Nebinger, Komm. S. 37; Süsterhenn - Schäfer, Komm. S. 114

3) Zum Begriff siehe § 177 BBG

kungen unterliegt, die sich aus der Besonderheit des Beamtenverhältnisses ergeben, ist heute unbestritten.[1)]

In einer verdienstvollen Entscheidung hat der frühere Reichsdisziplinarhof[2)] auch die vereinzelt geäusserte Behauptung widerlegt, es habe sich zumindest ein Gewohnheitsrecht gebildet, wonach es unzulässig sei, eine Petition zum Gegenstand einer Disziplinaruntersuchung zu machen. Eine dauernde gleichförmige Übung (scil. der Nichtausübung der Disziplinargewalt gegen pflichtwidrig petitionierende Beamte), deren Nachweis vom RDH zutreffend vermisst wurde,[3)] hat sich auch seit Bestehen des Grundgesetzes nicht herausgebildet. Die opinio ging vielmehr im Reichstag wie im Bundestag dahin, dass die Überschreitung der dem Beamten gesetzten Grundrechtsschranken bei der Ausübung des Petitionsrechts disziplinarischer Bestrafung zugänglich ist.[4)]

Unter Bezugnahme auf die einschlägige Rechtsprechung der obersten Dienststrafgerichte wies Hüfner[5)] zu Recht darauf hin, dass es im Einzelfalle nicht immer leicht sein werde, das Petitionsrecht der Beamten gegenüber den Disziplinarbestimmungen richtig abzuwägen. Es wurde indessen bereits darauf hingewiesen, dass die in Betracht kommenden Pflichtverletzungen bei der Ausübung des Petitionsrechts in ihrem Ausmass nicht überschätzt werden dürfen. Zwar enthält das materielle Disziplinarrecht keine einzelnen genau umschriebenen Tatbestände, doch kommen für die hier interessierende Frage hauptsächlich nur die Verletzungen der Pflichten aus §§ 52 ff. BBG in Betracht, daneben die Nichteinhaltung der vorgeschriebenen Instanzenwege.

Anm. 1) Vgl. u.a. Kahn, VerhBT 2.Wahlp. S.2909; s.auch schon Anschütz, WRV Komm. S.581; ders. PrVerfUrk 1850, Komm. S.547; Hüfner, Petitionsrecht, aaO S.185 f.; ders. Arbeitsrecht 1925, Sp.189; Poetzsch - Heffter, Komm. S.431

2) Schulze - Simons, RDH, S.223 ff. (225)

3) Ebenda, S.226 f.

4) Vgl. Kahn, VerhBT 2.Wahlp. S.2909

5) Petitionsrecht, aaO S.185 f.

a) Die sachlichen Einengungen aus den Vorschriften über die Pflichten der Beamten sind nicht so gravierend, als dass daraus die Möglichkeit erwüchse, das Grundrecht des Art. 17 GG repressiv durch Disziplinarmassnahmen über Gebühr zu beschneiden. [1)]

> In der Rechtsprechung wurde beispielsweise als Dienstvergehen angesehen, wenn ein Beamter die Regierung in agitatorischer, gehässiger oder aufhetzerischer Weise bekämpft 2), wenn er die erforderliche wahrheitsgemässe Sachdarstellung unterlässt, Vermutungen als Tatsachen hinstellt und leichtfertig falsche Anschuldigungen gegen Vorgesetzte vorbringt 3).

Dabei müsste auch bei Dienstvergehen der Gesichtspunkt der Wahrnehmung berechtigter Interessen eine ähnliche Berücksichtigung finden wie im Bereich des allgemeinen Strafrechts. [4)]

b) Häufiger ergeben sich Dienstpflichtverletzungen in Ausübung des Petitionsrechts durch die Nichteinhaltung des Instanzenwegs. [5)] Eine disziplinare Bestrafung kann jedoch nur in den Fällen erfolgen, in denen der Beamte gezwungen ist, den Dienstweg einzuhalten, nämlich bei echten dienstlichen Petitionen. In allen anderen Fällen, insbesondere bei direkten Eingaben an das Parlament, steht Art. 17 GG einer disziplinaren Verfolgung im Wege. Die Beurteilung einer Beamtenpetition wird sich demnach nicht damit begnügen dürfen, dass der Absender den Dienstweg nicht eingehalten hat, sondern wird festzustellen

---

Anm. 1) Ebenso Neubauer, ZBR 1958, 304

2) Schulze - Simons, RDH, S. 217, 225

3) RDStH, Entscheidungen, Bd. 2, 38; Bd. 3, 35 f. siehe auch oben S. 135

4) Die Anwendbarkeit des § 193 StGB im Disziplinarrecht ist umstritten. Gegen die Geltendmachung der Wahrnehmung berechtigter Interessen insbes. PrOVG 83, 400; Schulze-Simons, RDH S. 65, 175; BDH in ZBR 1956, 227; Bochalli, BBG, Komm. S. 256. Wie hier dagegen Fischbach, BBG, Komm. S. 538, 393; Grabendorff, BBG, Komm. S. 82 und Neubauer, ZBR 1958, 304 für die Anwendung des Grundsatzes der Wahrnehmung berechtigter Interessen

5) Vgl. RDStH Entscheidungen, Bd. 2, 38; 3, 35

haben, ob der Gegenstand der Beschwerde die Einhaltung dieses Weges überhaupt voraussetzte.[1] Im übrigen gilt es zu berücksichtigen - hierauf weist Neubauer[2] zu Recht hin - dass die Praxis der Behördenhierarchie mit ihren vielfältigen Möglichkeiten durchaus legaler persönlicher Einflüsse und den daraus erwachsenden Bedenken der unteren Beamten nicht gerade dazu verleitet, leichtfertig Petitionen an übergeordnete Dienststellen zu richten.

D. Keine Verwirkung des Petitionsrechts

Der Missbrauch des Petitionsrechts mit dem Ziel, die freiheitlich - demokratische Grundordnung in der Bundesrepublik zu bekämpfen, wird im Schrifttum vereinzelt der verfassungsgerichtlichen Verwirkungserklärung nach Art. 18 GG unterstellt, obwohl Art. 17 GG in der enumerativen Aufzählung verwirkbarer Grundrechte nicht enthalten ist. In ähnlicher Weise, wie die Schranken des Art. 5 GG auf Art. 17 GG übertragen werden, wird auch von der Verwirkbarkeit des Grundrechts der freien Meinungsäusserung auf die Möglichkeit der Aberkennung des Petitionsrechts geschlossen.[3]
Diese extensive Auslegung des Art. 18 wie auch des Art. 5 GG ist de lege lata nicht zu rechtfertigen. Sämtliche Grundrechte, die verwirkt werden können, sind in Art. 18 GG erschöpfend benannt; Grundrechte, die in diesem Katalog nicht aufgeführt sind, können nicht verwirkt werden.[4] Die Auffassung Koll-

---

Anm. 1) Die vom BDH (Bd. 1, 25 ff.) als Dienstpflichtverletzung abgerügte "Flucht in die Öffentlichkeit" (Schreiben eines Beamten an die Leitung einer Sendereihe des Bayerischen Rundfunks, in der Hörerbeschwerden nachgegangen wird) betraf keine Petition i. S. des Art. 17 GG, da es dem Bayer. Rundfunk im konkreten Fall an der Zuständigkeit fehlte; der BDH hat dies auch richtig erkannt und ausdrücklich betont, dass dem Beamten das Recht aus Art. 17 GG unbenommen bleibe. - Vgl. im übrigen § 2 Wehrbeschwerdeordnung, oben S. 149 wo Massnahmen wegen Nichteinhaltung des Dienstweges ausdrücklich ausgeschlossen sind.

2) ZBR 1958, 304

3) Hamann, Komm. S. 162; Kollmann, aaO S. 265; Mattern, aaO S. 627

4) von Mangoldt - Klein, aaO S. 520 u. a.

manns aaO, wonach das Petitionsrecht zugleich eine nähere Ausgestaltung des Rechts der freien Meinungsäusserung darstelle,[1] kann nicht dazu führen, dass das Petitionsrecht zum ungenannten Unterfall der Meinungsäusserungsfreiheit wird.[2] Art. 17 GG stellt gegenüber Art. 5 GG auch hinsichtlich der Verwirkung ein selbständiges Grundrecht dar, das nicht auf dem unzulässigen Umweg über die Freiheit der Meinungsäusserung der Verwirkung unterworfen werden kann.[3]

Neuntes Kapitel: Rechtsmittel zur Durchsetzung des Petitionsrechts

Die verfassungsrechtliche Gewährleistung des Petitionsrechts wird ergänzt und abgesichert durch die umfassende Bestimmung des Art. 19 Abs. IV GG, die dem Einzelnen ein subjektiv - öffentliches Recht auf Justizgewährung verleiht.[4] Das bedeutet, dass dem Grundrechtsträger im Falle der Verletzung seiner Rechte aus Art. 17 GG durch die öffentliche Gewalt ein umfassender, verfahrensrechtlich lückenloser Rechtsschutz gegenüber dem Staat zur Verfügung steht.[5] Art. 19 Abs. IV GG garantiert damit die Zuständigkeit irgendeiner Gerichtsbarkeit,[6] ohne jedoch festzulegen, welche der möglichen Gerichtsbarkeiten zur Entscheidung über grundrechtsverletzende staatliche Verhaltensweisen berufen ist. Diese Frage ist im Hinblick auf die Rechte aus Art. 17 GG nicht unbestritten.

Anm. 1) AaO S. 265

2) Vgl. von Mangoldt - Klein, aaO S. 520

3) Ebenso Geiger, Komm. S. 144; von Mangoldt - Klein, aaO S. 509, 520

4) Im einzelnen Maunz - Dürig, Art. 19 Abs. IV GG, Randnr. 2

5) BGHZ 1, 297; von Mangoldt - Klein, aaO S. 568

6) Maunz - Dürig, aaO Randnr. 3

A. Der Verwaltungsrechtsweg

I. Gegen positive Beeinträchtigungen

Die Zulässigkeit des Verwaltungsrechtswegs ist durch § 40 VerwGO[1] geregelt; die Verwaltungsgerichte entscheiden danach in Anfechtungssachen und in anderen Streitigkeiten des öffentlichen Rechts. Soweit gegen Verfügungen vorgegangen werden soll, die sich aktiv gegen die Ausübung des Petitionsrechts wenden - Verbote, Verwarnungen, Abhängigmachung einer Begünstigung von der Unterlassung einer Beschwerde - bestehen grundsätzlich keine Bedenken gegen die Zulässigkeit der Anfechtungsklage i.S. des § 42 VerwGO, soweit dessen Zulässigkeitsvoraussetzungen im übrigen erfüllt sind.[2]

II. Gegen staatliches Unterlassen

Eine andere Sachlage ergibt sich in den Fällen, in denen die angegangene Stelle es unterlässt, dem Petenten zu antworten und damit dessen Recht auf Bescheid verletzt.

1.) Nach der Auffassung Obermayers[3] kann allerdings das Recht auf Bescheidung einer Petition nicht im Wege der verwaltungsgerichtlichen Untätigkeitsklage durchgesetzt werden. Zur Begründung differenziert Obermayer zwischen

> Bescheiden, die von einem Hoheitsorgan auf eine Bitte, Anregung oder (Aufsichts-) Beschwerde, d.h. auf eine Petition hin ergehen und dem Einzelnen nur unterrichtend mitteilen, welche Behandlung seine Eingabe erfahren hat, ferner
> Bescheiden, die eine erstinstanzliche Entscheidung in der Sache darstellen, in den Rechtskreis des Antragstellers unmittelbar eingreifen und sich deshalb als (gewährende oder versagende) Verwaltungsakte erweisen, und schliess-

---

Anm. 1) Früher §§ 15 ff. BVerwGG, 22 ff. MRVO 165, 22 VGG

2) Zustimmend Hamann, Komm. S.161; vgl. auch Menger, Bettermann - Nipperdey - Scheuner, Die Grundrechte, Bd. III/2, S. 742

3) NJW 1956, 361 ff. (362)

lich
Bescheiden, die das Ergebnis der sachlichen Überprüfung einer erstinstanzlichen Entscheidung auf einen förmlichen oder formlosen Rechtsbehelf hin darstellen.

Aus der Tatsache, dass der Bescheid auf eine Petition nicht die Kriterien eines Verwaltungsakts aufweise und dass die Untätigkeitsklage ein Unterfall des gesamten verwaltungsgerichtlichen Verfahrens sei, in dem aber nur der rechtmässige Erlass von Verwaltungsakten garantiert werde, schliesst Obermayer, dass der rein informative Bescheid nach Art. 17 GG nicht im Wege der Untätigkeitsklage erzwungen werden könne. So, wie für die Zulässigkeit der Anfechtungsklage die Prozessvoraussetzung des Vorliegens eines Verwaltungsaktes erfüllt sein müsse, so sei für die Zulässigkeit der Untätigkeitsklage zu fordern, dass der noch nicht erlassene, vom Kläger begehrte Akt objektiv einen Verwaltungsakt darstelle.[1] Für die Durchsetzung des Rechts aus Art. 17 GG verbleibt nach Obermayer aaO folglich allein die Verfassungsbeschwerde nach § 90 BVerfGG.[2]

2.) Gegen dieses Ergebnis, soweit es das Petitionsrecht berührt, sind Bedenken zu erheben. So hat bereits Bachof[3] die Möglichkeit der verwaltungsgerichtlichen Durchsetzung des Rechts auf Bescheid nach Art. 17 GG ausdrücklich bejaht.

> Dieses Recht auf Bescheid sei zwar rein formeller Natur, da es keinen Anspruch auf Erfüllung des Erbetenen gewähre. Wenn dieses formelle Recht aber jedermann zustehe, unabhängig von dem mit ihm geltend gemachten Eigeninteresse, so stehe es ihm erst recht dann zu, wenn mit diesem formellen Recht gleichzeitig ein materielles Interesse verfolgt werde. Wenn dagegen eingewendet werde, dass mit

---

Anm. 1) Ebenso u. a. Friesenhahn, DV 1949, 481; vgl. hierzu auch OVG Münster, DVBl. 1955, 262 u. BayrVGH, E Bd. 7, 71 f., wonach die Vornahme- bzw. Untätigkeitsklage (nach § 35 Abs. II VGG) nur zulässig ist, wenn die Amtshandlung, durch deren Unterlassung der Kläger in seinen Rechten verletzt zu sein behauptet, im Falle ihrer Vornahme ein Verwaltungsakt wäre

2) AaO S. 363; siehe i. e. unten B

3) Vornahmeklage, S. 76

> der Anerkennung eines so weitgehenden Anspruchs auf Prüfung und Bescheidung der Unterschied zwischen förmlichen Rechtsmitteln und formloser Aufsichtsbeschwerde verwischt werde 1), so müsse dem entgegengehalten werden, dass zwar die Grenzen zwischen dem rein formellen Anspruch auf Bescheidung schlechthin und dem Anspruch auf Bescheidung mit einem bestimmten materiellen Ergebnis fliessend seien, dass dies jedoch deren begriffliche Scheidung nicht beeinträchtige. Auch werde es dort, wo ein förmliches Rechtsmittelverfahren gegeben sei, oft an einem Rechtsschutzinteresse für die Bescheidung einer formlosen Beschwerde fehlen, erst recht aber für eine etwaige Anfechtungsklage wegen Nichtbescheidung derselben.

Mit dieser Auffassung Bachofs setzt sich die unter 1) vorweggenommene Kritik Obermayers auseinander. Soweit dabei betont wird, dass die Bescheidung einer Petition lediglich informativen Charakter trage und dass ihr die Kriterien eines Verwaltungsakts im materiellen Sinne fehlten, kann Obermayer nicht widersprochen werden.[2] In dieser Qualifizierung des Verwaltungsakts liegt aber auch der Ansatz für eine Lösung, die zu einem anderen Ergebnis als dem Obermayers führen kann.

3.) Es ist hier auf die grundlegende Bestimmung des Art. 19 Abs. IV GG zurückzugreifen, die dazu bestimmt ist, umfassenden Rechtschutz zu gewährleisten. Dieser Rechtsschutzfunktion würde Art. 19 Abs. IV GG nur unvollständig gerecht werden, wenn nicht in erster Linie auf den Tatbestand der "Verletzung eigener Rechte" abgehoben würde.[3] Für die allein verfassungsgerechte Anwendung des "formalen Hauptgrundrechts" kann es nicht auf die überkommenen Qualifizierungen der obrigkeitlichen Massnahmen ankommen: Fasst man die Einzelakte der Exekutive unter dem Begriff des Verwaltungs-

---

Anm. 1) Vgl. Fleiner - Giacometti, aaO S. 389

2) Siehe BVerfGE 6, 44; Mattern, aaO S. 630; Fischbach, Komm. S. 1139 und oben S. 89

3) Vgl. hierzu und zum folgenden insbes. Maunz-Dürig, Komm. Art. 19 Abs. IV Randnrn. 10, 11; Obermayer, DÖV 1959, 312 (Anmerkung)

akts zusammen, so kann es im Hinblick auf den Rechtsschutz nicht auf den materiellen Inhalt, sondern auf die äussere Form der Einzelakte ankommen.[1] Der Begriff des Verwaltungsakts ist zwar zunächst ein materieller Begriff; an diesem Begriff darf aber die Rechtsschutzgewährung nicht scheitern. Vielmehr muss in Rechnung gestellt werden, dass die herkömmliche Qualifikation durch Art. 19 Abs. IV GG eine neue Prägung erfahren hat und im Rahmen der Verwaltungsgerichtsgesetze deren spezifischer Zweckrichtung gerecht werden muss.[2] Für die hier massgebliche Frage des Rechtsschutzes ist der Begriff des Verwaltungsaktes deshalb nicht im materiellen Sinne, sondern als prozessualer Begriff zu interpretieren. Das hat zur Folge, dass jede Einzelmassnahme der öffentlichen Gewalt, durch die jemand in seinen Rechten verletzt wird, als Verwaltungsakt im Sinne der Verwaltungsgerichtsgesetze anzusehen ist, um dem Gericht die Möglichkeit umfassender Prüfung zu schaffen.[3] Kann es demnach bei der Anfechtung bereits ergangener Massnahmen nicht auf den Begriff des materiellen Verwaltungsakts ankommen, so muss dasselbe auch für die verwaltungsgerichtliche Klage wegen der Unterlassung von Amtshandlungen gelten. Dass Art. 19 Abs. IV GG auch bei der Verletzung von Rechten durch Unterlassen eingreift, wenn dem Betroffenen ein Rechtsanspruch auf bestimmtes Handeln der öffentlichen Gewalt zusteht, ist unbestritten.[4] Deshalb macht der Umstand, dass dem erstrebten Bescheid - wenn er erteilt würde - die materiellen Merkmale eines Verwaltungsaktes fehlen, die Klage auf Erteilung dieses Bescheids nicht unzulässig. Auch hier kann es nicht auf

---

Anm. 1) Maunz - Dürig, aaO Randnr. 24, cc

2) Bachof, JZ 1957, 432, ebenso BVerwGE 3, 262: Der Begriff des Verwaltungsakts ist eine Zweckschöpfung der Verwaltungsrechtswissenschaft. Für die Zweckbestimmung des Begriffs im Rahmen der Verwaltungsgerichtsbarkeit ist das Rechtsschutzbedürfnis des Bürgers wesentlich

3) Maunz - Dürig, aaO Randnr. 11, 24; siehe auch Bad.-Württ. VGH (Karlsr. Senat), Verwaltungsrechtsprechung Bd. 3, 422

4) Statt vieler Maunz - Dürig, aaO Randnr. 21

die begriffliche Qualifikation der unterlassenen Massnahme ankommen, sondern allein darauf, ob dieses Unterlassen eine Verletzung der Rechte des Betroffenen darstellt. Auch der informative Bescheid, auf dessen Erteilung Art. 17 GG ein subjektiv-öffentliches Recht verleiht, ist deshalb verfahrensrechtlich als Verwaltungsakt zu werten mit der Folge, dass gegen das Schweigen der angegangenen und zur Bescheidung verpflichteten Stelle die Verpflichtungsklage vor den Verwaltungsgerichten zulässig ist.[1)]

4.) Nur dieses Ergebnis wird auch den tatsächlichen Erfordernissen eines ausreichenden Rechtsschutzes gerecht. Wollte man jeden Petenten, der von einer Verwaltungsbehörde nicht beschieden wurde, auf die Verfassungsbeschwerde verweisen, so würde der Rechtsschutz aus Art. 19 Abs. IV GG in der Praxis unwirksam. Dabei bliebe eine weitere Verschiebung des Bildes unberücksichtigt, die das Festhalten am materiellen Begriff des Verwaltungsakts mit sich bringt: nach der bei Eyermann - Fröhler aaO[2)] vertretenen Auffassung wäre auch die Verfassungsbeschwerde, soweit sie sich gegen eine Verwaltungsbehörde richtet, unzulässig, da auch hier das Vorliegen eines Verwaltungsaktes im materiellen Sinn verlangt wird.[3)] Die Konsequenz wäre die, dass auf die Ersatzzuständigkeit nach Art. 19 Abs. IV Satz 2 GG zurückgegriffen werden müsste und damit die ordentlichen Gerichte für Klagen wegen der Nichtbescheidung einer Petition zuständig wären–ein Ergebnis, das wohl von niemandem ernstlich begrüsst werden würde.

B. Die Verfassungsbeschwerde

Unbeschadet der Zulässigkeit des Verwaltungsrechtswegs ist gegen eine Verletzung des Petitionsrechts durch die öffentliche Gewalt auch die Verfassungs-

---

Anm. 1) Ebenso im Ergebnis Hamann, Komm. S. 162; Mattern, aaO S. 635; Nebinger, Komm. S. 37

2) § 22 Erl. II 2b

3) Ebenso Lechner, BVerfGG Komm., § 90 Abs. I Erl. 2b; ablehnend BayVerfGH DÖV 1954, 621

beschwerde nach § 90 BVerfGG zulässig.[1] Dies gilt nicht nur für grundrechtsverletzendes positives Handeln, sondern auch für Unterlassungen hoheitlichen Handelns, da Art. 17 GG eine Rechtspflicht zum Handeln - scilicet zur Bescheidung nach Erledigung - statuiert;[2] damit wird auch das Recht auf Bescheid verfassungsgerichtlich abgesichert.[3] Die hier vertretene Auffassung, wonach gegen die Nichtbescheidung einer Petition der verwaltungsgerichtliche Rechtsschutz in Anspruch genommen werden kann und die Vorschrift des § 90 Abs. II BVerfGG, wonach die Anrufung des Bundesverfassungsgerichts von der Erschöpfung des zulässigen Rechtswegs abhängig gemacht wird,[4] führt dazu, dass Verletzungen des Petitionsrechts, insbesondere durch Nichtbescheidung, in den meisten Fällen bereits auf der Stufe der Verwaltungsgerichtsbarkeit gerügt werden können. Dadurch wird vermieden, dass jede unterlassene oder nur verzögerte Bescheidung einer formlosen Beschwerde in den Rang einer Verfassungsstreitigkeit aufrückt und damit eine Bedeutung erlangt, die ihr der Sache nach in den meisten Fällen gar nicht zukommt. Zum andern aber bietet der Verwaltungsrechtsweg dem Petenten einen wirkungsvolleren Rechtsschutz gegen Beeinträchtigungen seines Grundrechts als die Anrufung des anhaltend überlasteten Bundesverfassungsgerichts.

Anm. 1) Unbestritten, vgl. Mattern, aaO S. 635; Geiger, BVerfGG Komm., § 90 Erl. 4; Lechner, BVerfGG Komm., § 90 Abs. I Erl. 3; Obermayer, aaO S. 363; Pfeiffer, aaO S. 17 und insbesondere BVerfGE 2, 225 ff.

2) Vgl. Geiger, aaO Erl. 3 zu § 90 BVerfGG; Zweigert, Die Verfassungsbeschwerde, JZ 1952, 321

3) Dies gilt auch für das in den Verfassungen der Länder gewährleistete Petitionsrecht, vgl. BayVerfGH DÖV 1957, 719

4) Vgl. auch § 48 BayVerfGH-Gesetz; Ausnahmen siehe § 90 Abs. II S. 2

Fünfter Abschnitt

Der Deutsche Bundestag als Adressat von Petitionen

Zehntes Kapitel: Rechte, Pflichten und Möglichkeiten des Parlaments

A. Die besondere Stellung der Volksvertretung

I. Kontrollrechte des Parlaments

Die durch Art. 17 GG begründete formelle Zuständigkeit der Volksvertretungen für alle Petitionen gibt den Parlamenten das Recht, sich neben ihren eigentümlichen Aufgaben - Gesetzgebung, Feststellung des Haushaltsplans, Einsetzung von Untersuchungsausschüssen usw. - mit Angelegenheiten der Exekutive und Rechtsprechung zu befassen; daraus ergibt sich zwangsläufig die Frage, ob hierdurch der Grundsatz der Teilung der Gewalten berührt wird.

1.) Soweit die Unabhängigkeit der Rechtspflege in Frage steht, darf die Gefahr von Übergriffen infolge der Ausübung des Petitionsrechts und der Erledigung der parlamentarischen Pflichten nicht überschätzt werden. Fraglos ist die Volksvertretung nicht befugt, in schwebende Verfahren einzugreifen oder rechtskräftige Urteile aufzuheben;[1)] Petitionen, die sich gegen rechtskräftige Urteile richten, stellen jedoch noch keinen Eingriff in den Bereich der dritten Gewalt dar, der sie unzulässig machen oder ihre Behandlung verhindern würde. Keine Bedenken bestehen jedenfalls auch gegen solche Eingaben, die sich

---

Anm. 1) Vgl. Mattern, aaO S. 635; Süsterhenn - Schäfer, Komm. S. 114; vgl. auch oben S. 163

allgemein gegen die Judikatur in einer bestimmten Rechtsfrage wenden.

2.) Von wesentlich grösserer Bedeutung sind die Berührungspunkte, die sich aus dem Petitionsrecht im Verhältnis zwischen Parlament und Exekutive ergeben.

a) Nach einer auf Laband zurückgehenden, oben bereits dargestellten[1] Auffassung bildet den staatsrechtlichen Inhalt des Petitionsrechts nicht die Beschwerdebefugnis des Einzelnen, sondern die Befugnis des Parlaments zur Überweisung der eingegangenen Petitionen an die Organe der Regierung.[2] Dieses Überweisungsrecht sollte dem Reichstag die Stellung eines öffentlich-rechtlichen Rügegerichts gegenüber der Verwaltung verschaffen.[3]

> Bei der Entgegennahme und Überweisung von Petitionen befriedige der Reichstag in erster Linie nur sein Parlamentsinteresse 4), dem sich das Petitionsrecht unterzuordnen habe. Das Parlament könne aus dem durch die Petition angeregten Gegenstand das herausholen, was eben noch Parlamentsinteresse sei, insbesondere, um sein Kontrollrecht gegenüber der Regierung und Verwaltung zur Geltung zu bringen.
> Dieser Auffassung ist bereits Stier - Somlo 5) unter Betonung des subjektiv-öffentlichen Rechtscharakters des Petitionsrechts entgegengetreten. Die Geltendmachung eines Individualinteresses könne wohl auch gleichzeitig das allgemeine Interesse berühren; in jedem Falle könne die Volksvertretung ihr Kontrollrecht gegenüber der Regierung und Verwaltung zur Geltung bringen. Selbständige oder gar alleinige Bedeutung habe das Parlamentsinteresse aber rechtlich nicht.
> Übereinstimmend damit lehnt in der neueren Rechtsprechung der BayVerfGH ein überwiegendes Parlamentsrecht

---

Anm. 1) S. oben S. 57

2) Staatsrecht des Deutschen Reiches, S. 306; Deutsches Reichsstaatsrecht, S. 74

3) van Calker, aaO S. 414; ebenso Wagner, aaO S. 43

4) Vgl. Hatschek, Staatsrecht, S. 244 f., Reichsstaatsrecht, S. 295

5) Deutsches Reichs- und Landesstaatsrecht, S. 473; s. a. Schetter, aaO Sp. 146

> oder -interesse ab. Zwar sei die Entgegennahme von Eingaben auch von Interesse für die Volksvertretung, die dadurch in die Lage versetzt werde, sich über die Tätigkeit der Verwaltung und andere Vorgänge zu informieren und behaupteten Missständen nachzugehen; insoweit könne der Garantie des Petitionsrechts auch ein Informations- und Kontrollrecht des Landtags entnommen werden, durch das aber das subjektive Recht des Einzelnen keine Schmälerung erfahren dürfe. 1)

b) Damit wird der aus dem Petitionsrecht abgeleiteten Kontrollfunktion des Parlaments der ihr gemässe Rang zugewiesen. Das Petitionsüberweisungsrecht[2] ist nicht als selbständiges Recht des Parlaments zu sehen, sondern nur als Annex des subjektiv-öffentlichen Rechts des einzelnen Grundrechtsträgers; es läuft neben der Durchsetzung des subjektiven Petitionsrechts einher.[3] Die wirkliche Bedeutung der parlamentarischen Kontrollbefugnis wird damit nicht etwa verkannt. Tatsächlich erwachsen der Volksvertretung aus ihrer Stellung als Adressat von Petitionen Kontrollmöglichkeiten, die das Petitionsrecht zu einer "Domäne" und "Prestigeangelegenheit" des Parlaments werden liessen.[4] Diese Kontrollbefugnis äussert sich in zweifacher Art: in einem Recht auf Stellungnahme der Exekutive und in dem Recht auf Überweisung von Petitionen an die Exekutive.

II. Stellungnahmen der Exekutive

Die Pflicht der angegangenen Volksvertretung zur sachgemässen Erledigung der eingegangenen Bitten und Beschwerden macht es häufig notwendig, bei Organen der Exekutive Stellungnahmen und Informationen einzuholen, um den dargelegten Sachverhalt auf seine Richtigkeit zu überprüfen. Auf Seiten der

---

Anm. 1) BayVerfGH DÖV 1957, 719

2) In der neueren Literatur erscheint diese Bezeichnung, soweit ersichtlich, nur noch bei Maunz, Staatsrecht, S. 275

3) Vgl. Stier - Somlo, aaO S. 473

4) Gross, aaO S. 323; s. a. Eschenburg, aaO S. 473

Verwaltung scheint diese Notwendigkeit bislang nicht in dem insbesondere vom Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages gewünschten Masse gewürdigt zu werden. Der Petitionsausschuss sieht sich immer wieder der Tatsache gegenübergestellt, dass Behörden gegen Nachforschungen und Aufklärungsversuche Widerstand leisten, die Kompetenz des Ausschusses bezweifeln und anfechten.[1] Obzwar im Bundestag darauf hingewiesen wurde, dass die kontrollierende Mithilfe des Ausschusses beim Aufsuchen von Fehlerquellen und unrichtigen Einzelmassnahmen auch der Exekutive Vorteile bringe, weigerten sich sowohl Bundes- als auch insbesondere Landesbehörden wiederholt gegen die Abgabe von informativen Äusserungen und erbetenen Stellungnahmen.[2]

1.) Der Petitionsausschuss bezweckt mit seinen Bitten um Unterrichtung über das Ergebnis der Nachforschung und Nachprüfung von Eingaben ein Doppeltes: einmal die praktische Hilfe für den einzelnen Petenten, zum andern im eigenen Interesse ein Kennenlernen der Auswirkungen von Gesetzen auf die Praxis.[3] Indes hat die Einholung von Stellungnahmen bei den zuständigen Exekutivorganen nichts mit dem Enquêterecht des Art. 44 GG gemeint; hier handelt es sich nicht um Beweiserhebungen ähnlich denen eines Untersuchungsausschusses, sondern ausschliesslich um durch die Pflicht zur Sachbehandlung bedingte rückfragende Informationen.[4] Der Einwand, dass nur dem Untersuchungsausschuss nach § 44 GG befugt sei, durch besondere Beweiserhebungen tatbestandliche Feststellungen zu treffen, geht daher fehl.[5] Demgegenüber versucht der Petitionsausschuss auf verschiedene Weise, sein Recht auf Information in Petitionsangelegenheiten zu begründen.

Anm. 1) Darüber beklagt sich bereits Massoth, Die Gegenwart, 1951, Nr. 11 S. 5 f.; s. a. Albertz, VerhBT 2. Wahlp. S. 1375, 7137; Stammberger, VerhBT 2. Wahlp. S. 4365

2) Beispiele VerhBT 2. Wahlp. S. 7137, 9854

3) Vgl. Stammberger, VerhBT 2. Wahlp. S. 4365

4) Mattern, aaO S. 636 Anm. 56

5) Ebenso Albertz, VerhBT 2. Wahlp. S. 1375

a) In Angelegenheiten, die den Vollzug von Bundesgesetzen in landeseigener Verwaltung berühren, wird die entsprechende Eingabe entweder zur Behandlung in eigener Zuständigkeit an die kompetenten Stellen der Länder abgegeben oder über die Bundesregierung eine Stellungnahme einverlangt. In diesen Fällen verlagert der Petitionsausschuss seinen Anspruch auf Stellungnahmen auf das Informationsrecht der Bundesregierung gegenüber den Ländern, das zwar in Art. 84 GG nicht ausdrücklich enthalten, hingegen als Recht auf Berichterstattung in Art. 85 Abs. IV Satz 2 GG ausdrücklich eingeräumt sei 1). In der Literatur wird dabei überwiegend die Auffassung vertreten, dass auch die rein informatorische schriftliche Befragung und Berichterstattung auf Grund des Art. 84 Abs. III Satz 1 GG als zulässig erachtet werden müsse 2).

b) Die Länder seien ausserdem auch aus dem Gesichtspunkt der Amtshilfepflicht gezwungen, Stellung zu nehmen 3);

c) im übrigen ergebe sich das Informationsrecht des Parlaments gegenüber der Exekutive schlechthin aus Art. 43 Abs. I des Grundgesetzes 4).

2.) Alle diese Begründungen für das Auskunftsrecht des Parlaments sind unbefriedigend. Sie leiden vor allem unter einer Vermengung des Informationsanspruchs des Parlaments bzw. seiner Ausschüsse gegenüber der Exekutive und des Informationsrechts der Bundesregierung gegenüber den Ländern. 5) Die angeführten Bestimmungen des Grundgesetzes zur Aufsicht des Bundes über die Länder gewährleisten dem Petitionsausschuss nur ein mittelbares Recht auf dem Umweg über die Bundesregierung; dasselbe gilt auch für das in Anspruch genommene Amtshilferecht, da bezweifelt werden muss, ob sich

---

Anm. 1) Stammberger, aaO S. 4365; Körner, VerhBT 2. Wahlp. S. 9854

2) Bonner Komm Art. 84 Erl. II, 4 (Herrfahrdt)

3) Körner, VerhBT 2. Wahlp. S. 9854

4) Stammberger, VerhBT 2. Wahlp. S. 4365

5) Vgl. insbesondere bei Stammberger, ebenda

das Parlament insoweit auf Art. 35 GG berufen kann.[1] Für das unmittelbare Informationsrecht gegenüber der Bundesregierung verbleibt Art. 43 Abs. I GG; zur Begründung eines Anspruchs auf schriftliche Stellungnahmen im hier erforderlichen Sinne kann diese Bestimmung indes nicht ausreichen.

Die Bemühungen des Petitionsausschusses, eine rechtliche Grundlage für seinen Anspruch auf Stellungnahmen der Verwaltung zu finden, können nicht über die Tatsache hinwegtäuschen, dass eine solche Rechtsgrundlage im Grundgesetz[2] nicht ausdrücklich enthalten ist. Das Recht auf Information über die Vorgänge, die Anlass von Petitionen waren, steht damit auf gleicher Ebene wie das thematisch ähnliche Interpellationsrecht, das den Bundestag berechtigt, von der Bundesregierung mittels Kleiner oder Grosser Anfragen Auskünfte zu verlangen.[3] Auch dieses unbestrittene Recht des Parlaments ist im Grundgesetz nicht ausdrücklich gewährleistet.

Berücksichtigt man, dass eine sachliche Erledigung von Eingaben ohne Kenntnis der tatsächlichen Vorgänge und Verhältnisse für das Parlament unmöglich ist, so ist der Schluss zulässig, dass der Anspruch auf Stellungnahmen der Exekutive als Teil des sogenannten "Überweisungsrechts" unmittelbar auf Art. 17 GG zurückzuführen ist und darin seine Rechtfertigung findet.[4] Soweit auch der Bundestag gegenüber den Ländern an die Kompetenzen der Verfassung gebunden ist, unterliegt zwar grundsätzlich auch der Anspruch auf Stellungnahmen diesen Grenzen;[5] dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass durch eine Anfrage bzw. deren Beantwortung häufig erst die Frage der Zustän-

---

Anm. 1) Vgl. aber Art. 44 Abs. III GG

2) Anders beispielsweise Art. 81 Abs. III der PrVerfUrk 1850: Der Landtag kann .. Eingaben dem Staatsministerium überweisen und von diesem Auskunft über eingegangene Bitten und Beschwerden verlangen; s.a. Art. 94 der Verfassung Hessens

3) Vgl. §§ 105 - 109 GeschOBT

4) So wohl auch Mattern, aaO S. 636 und Maunz, aaO S. 275; vgl. auch Stier - Somlo, HdbDStR Band 1, S. 407

5) Mattern, aaO S. 636

digkeit geklärt werden kann.[1] Es kann demnach nicht bezweifelt werden, dass dem Parlament und dessen Ausschüssen das Recht zusteht, zum Zweck der Erledigung von Petitionen Auskünfte und Stellungnahmen bei den betroffenen Behörden einzuverlangen.[2]

III. Überweisung von Petitionen an die Exekutive

1.) Die Kontrollfunktion des Bundestags äussert sich neben der Befugnis zur Einholung von Stellungnahmen vor allem in dem Recht, eingegangene Petitionen an die Bundesregierung zu überweisen. Während dieses Recht in älteren Verfassungen ausdrücklich angeführt war[3], ist es im Grundgesetz nicht besonders erwähnt, jedoch in der Geschäftsordnung des Bundestags detailliert geregelt. Dass dieses Recht in Art. 17 GG mit enthalten ist, wird von keiner Seite bestritten.[4]

> Die an den Bundestag gelangenden Eingaben können der Bundesregierung zur Kenntnisnahme, als Material, zur Erwägung oder zur Berücksichtigung überwiesen werden. Diese Bestimmung des § 113 Abs. II Ziff. a GeschOBT hat eine seit langer Zeit übliche Benotungsskala übernommen, die aus dem älteren englischen Parlamentsrecht stammt und sich in ähnlicher Form auch in den Geschäftsordnungen der Länderparlamente wiederfindet 5).

Aus dieser Kontrollmöglichkeit des Parlaments droht so lange kein Übergriff in den Bereich der Exekutive, als die Überweisung an die Regierung in den vergleichsweise schwachen und unverbindlichen Formen "zur Kenntnisnahme", "als Material" oder "zur Erwägung" erfolgt. Zweifel ergeben sich hingegen über die Folgerungen, die für die Regierung aus der stärksten Form der par-

---

Anm. 1) Zutr. Albertz, VerhBT 2. Wahlp. S. 1375, wo darauf hingewiesen wird dass die Entscheidung hierüber nicht allein auf den Angaben des Petenten und allgemeinen Vermutungen beruhen dürfe

2) Vgl. bereits von Roenne, aaO S. 180: Bedarf es zur näheren Aufklärung vorher einer Auskunft seitens der Minister, so sind diese zur Erledigung unzweifelhaft verpflichtet

3) Vgl. u. a. Art. 81 PrVerfUrk 1850, Art. 23 der Reichsverfassung 1871

4) Maunz, aaO S. 275; Mattern, aaO S. 636

5) Vgl. etwa § 53 GeschO des Landtags von Baden-Württemberg; s. a. §§ 28, 64, 65 der GeschO des Deutschen Reichstags (RGBl 1923, Teil II, S. 101 ff.)

lamentarischen Benotung, nämlich "zur Berücksichtigung", erwachsen. So bejaht etwa die Geschäftsordnung des Bayerischen Landtags ausdrücklich die Zweifelsfrage, ob mit der Überweisung einer Petition "zur Berücksichtigung" ein Weisungsrecht des Parlaments verbunden ist.

> Wenn die Staatsregierung dem Beschluss eines Ausschusses auf Berücksichtigung nicht entsprechen will, so hat sie gem. § 87 Abs. III S. 4 GeschO dies dem Ausschuss mit dem Ersuchen um neue Beratung und Beschlussfassung mitzuteilen. Hält der Ausschuss an seinem Beschluss auf Berücksichtigung fest und beharrt auch die Staatsregierung auf ihrem ablehnenden Standpunkt, so wird die Angelegenheit nach Prüfung durch den Rechts- und Verfassungsausschuss dem Plenum des Landtags zur Entscheidung vorgelegt 1). Billigt der Landtag die Entscheidung des Ausschusses, so hat die Regierung den Beschluss zu vollziehen.

Die Einführung dieses Weisungsrechts geschah nach langen Auseinandersetzungen in der Erkenntnis, dass der Einfluss des Parlaments auf das Schicksal einer Eingabe nie über eine Empfehlung an die Exekutive hinausreichen kann, wenn der Volksvertretung nicht die Möglichkeit eingeräumt wird, auch gegen den Willen der Verwaltung eine Entscheidung durchzusetzen.[2] Die Empfehlung "zur Berücksichtigung" könne sonst nur im Hinblick auf etwaige Vertrauenskrisen grössere Bedeutung erlangen, zumal das Petitionsrecht dem Parlament keine selbständige Abhilfekompetenz einräume.

2.) So verständlich diese Auffassung ist, insoweit sie mit der Überweisung "zur Berücksichtigung" mehr als nur Empfehlungen aussprechen will, so ist doch vor einer Überspannung des Petitionsrechts durch die Konstruktion einer Weisungsbefugnis zu warnen. Die Bedenken, die sich aus der bayerischen Regelung ergeben, richten sich vor allem gegen eine Verletzung des Grundsatzes der Trennung der Gewalten.[3] Eine Durchbrechung dieses Grund-

---

Anm. 1) In Bayern passieren Petitionen im Regelfall die Vollversammlung überhaupt nicht, da die Ausschüsse gem. §25 GeschO Entscheidungsbefugnis besitzen (vgl. hierzu Nawiasky, Festschrift für Apelt, S. 140 ff.); anders die Regelung des Deutschen Bundestags, unten B

2) Nachweise bei Neubauer, BayVBl 1959, 77

3) Art. 20 GG, Art. 5 Bayerische Verfassung

satzes muss in jedem Falle als Ausnahme gewertet und durch die Verfassung gerechtfertigt werden.[1] Aus dem Petitionsrecht ergibt sich jedoch kein Recht, das die Volksvertretung befähigen könnte, unmittelbar und verbindlich auf die Exekutive Einfluss zu nehmen. Die Überwachungs- und Kontrollbefugnis im Rahmen des Art. 17 GG geht nicht so weit, dass das Parlament der Regierung durch die Überweisung "zur Berücksichtigung" Weisungen für die weitere Behandlung und Entscheidung erteilen kann, die die Exekutive zur Ausführung verpflichten. Der Volksvertretung ist es daher nicht nur verwehrt, Verwaltungsakte selbst aufzuheben,[2] sondern mit Rücksicht auf Art. 20 GG auch, die Regierung mit verbindlicher Wirkung zur Aufhebung oder anderweitigen Erledigung anzuweisen. Für die Exekutive wird durch die Überweisung "zur Berücksichtigung" keine rechtliche, allenfalls eine politische Verpflichtung begründet.[3]

Zu demselben Ergebnis gelangt auch Nawiasky[4], der gegen die Regelung der bayerischen Geschäftsordnung gewichtige Bedenken geltend macht. Auch er geht zunächst von den zwei teilweise gegensätzlichen Verfassungsprinzipien der Trennung der Gewalten einerseits, des parlamentarischen Regierungssystems andererseits aus, begründet seine ablehnende Meinung dann aber vornehmlich mit der mangelnden Legitimation der Geschäftsordnung zur verbindlichen Regelung dieser Frage.

> Als autonome Satzung, nicht als formelles Gesetz, kann sich die Geschäftsordnung des Landtags ausschliesslich auf dessen eigene Angelegenheiten beziehen; sie ist nicht kompetent, solche Fragen zu regeln, die andere

---

Anm. 1) Neubauer, aaO S. 77, trotz der zahlreichen Durchbrechungen, die im Verhältnis zwischen Legislative und Exekutive aus dem "Grundsatz" möglicherweise nur "noch so etwas wie einen demokratisch-rechtsstaatlichen Mythos" übrigliessen; vgl. Maunz, aaO S. 202

2) Mattern, aaO S. 636

3) Ebenso Gross, aaO S. 323; von Mangoldt - Klein, aaO S. 506; Mattern, aaO S. 636; Neubauer, aaOS. 77; Nawiasky-Lechner, Ergänzungsbd. S. 123; Lechner-Hülshoff, Parlament und Regierung, Erl. 1 zu § 112 GeschOBT, S. 139

4) Festschrift für Apelt, S. 137 ff.

Organe des Staates betreffen, die oben zitierte Bestimmung der Geschäftsordnung bezieht sich aber gerade auf solche Fragen. Der Landtag nimmt damit für sich auf dem Weg über die Geschäftsordnung Rechte in Anspruch, die ihm nicht zustehen; eine Legitimation hierzu ergibt sich weder aus Art. 55 Abs. II noch aus Art. 115 der Bayerischen Verfassung 1).

Zu Recht zieht Nawiasky daraus die Konsequenz, dass die verpflichtende Regelung der Geschäftsordnung für die Regierung keine Verbindlichkeit besitzt, weil sie sich ihr gegenüber auf das Prinzip der Gewaltenteilung berufen kann.[2] Nur in Ausnahmefällen von besonderer Bedeutung gestattet es das Prinzip des parlamentarischen Systems, der Auffassung der Legislative gegenüber der Exekutive durch Aufwerfung der Vertrauensfrage Geltung zu verschaffen.[3] Eine darüberhinausreichende Bindung der Regierung an Beschlüsse des Landtags besteht nicht.

In gleichem Sinne hatte bereits das Reichsgericht im Jahr 1926 4) festgestellt, dass aus der Verantwortlichkeit der Reichsregierung gegenüber dem Reichstag nicht folge, dass sie sich an die Beschlüsse der Reichstagsausschüsse halten müsse. Aus der Natur der Sache folge nur, dass sie Petitionen, die ihr von einem Reichstagsausschuss "zur Berücksichtigung" überwiesen werden, besonders sorgfältig zu prüfen habe. Die Reichsregierung werde dabei der Auffassung des Reichstags erhebliches Gewicht beizumessen haben; komme sie aber bei pflichtgemässer Würdigung aller in Betracht kommenden Umstände zu keinem anderen Ergebnis als der Ausschuss, so sei sie befugt, ihrer eigenen Ansicht zu folgen und dem in der Petition geäusserten Wunsche nicht nachzukommen. 5)

Anm. 1) Nawiasky, aaO S. 141, 143 f.

2) Ebenda, S. 144

3) Vgl. Art. 44 Abs. III der Bayerischen Verfassung; Nawiasky, aaO S. 145

4) JR 1927, Sp. 169

5) Vgl. hierzu den Optimismus Bornhaks (aaO S. 423), der den Erfolg einer Petition für gesichert hielt, wenn sich die Volksvertretung ihrer annehme, da sich der Minister den Wünschen der jeweiligen (die öffentliche Meinung repräsentierenden) Mehrheit nicht verschliessen könne

B. Die Petitionspraxis des Deutschen Bundestags

I. Die Behandlung von Eingaben im Parlament

1.) Petitionen, die an den Deutschen Bundestag oder einen seiner Ausschüsse gerichtet sind, werden nach den Bestimmungen der §§ 112, 113 der Geschäftsordnung des Bundestags behandelt.[1] Das Verfahren entspricht in seinen Grundzügen alter parlamentarischer Übung, die im wesentlichen auf englische Einflüsse zurückzuführen ist.[2] Schon frühzeitig wurde das Schwergewicht der parlamentarischen Behandlung auf Petitionskommissionen und Ausschüsse verlagert, nachdem die wachsende Zahl der Eingaben die noch im älteren englischen Parlamentsrecht übliche Behandlung jeder Petition durch das Plenum unmöglich gemacht hatte.[3]

a) Sämtliche an den Bundestag herangetragenen Petitionen werden nach Registrierung durch das hierfür zuständige Büro des Petitionsausschusses vom Präsidenten unmittelbar an den Petitionsausschuss oder an einen sachlich zuständigen Fachausschuss zur Behandlung überwiesen 4). Die Eingaben werden zunächst daraufhin überprüft, ob der Bundestag für ihre Erledigung zuständig ist; ist dies nicht der Fall, werden sie an die zuständigen Länderparlamente und Behörden weitergeleitet oder aber nachträglich an einen Fachausschuss überwiesen 5). Innerhalb

---

Anm. 1) GeschOBT vom 6.12.1951, BGBl 1952, Teil II S. 389, in der Fassung vom 6.12.1955, BGBl Teil II S. 1048. Mit dem Inkrafttreten dieser GeschO verlor die "Vorläufige GeschO" vom 20.9.1949 ihre Gültigkeit, deren §§ 63 bis 65 die Behandlung von Petitionen in Anlehnung an die Praxis des letzten Reichstags geregelt hatten

2) Vgl. Hatschek, aaO S. 254. Zum Vergleich sei auf die Praxis des Reichstags verwiesen, s. insbes. Wagner, aaO S. 130 f.; für die Zeit nach 1919 Stier - Somlo, aaO S. 475 und in HdbDStR Bd. I S. 408; Perels, ebenda, S. 459 f.; Hüfner, Petitionsrecht, aaO S. 187. Zur Praxis des Deutschen Bundestags vgl. insbesondere Trossmann, Politische Bildung, Heft 39 (1953), S. 183 ff.; Mattern, aaO S. 637; Ritzel - Koch, GeschOBT, Komm. Erl. zu §§ 112, 113, S. 187 ff.; zur abweichenden Praxis des Bayer. Landtags oben S. 241 Anm. 1), BayVerfGH DÖV 1957, S. 719 f. und Nawiasky, Festschrift für Apelt, S. 140 ff.

3) Rosegger, aaO S. 46 ff.; BayVerfGH aaO S. 720

4) § 112 Abs. I S. 1, 2 GeschOBT

5) § 112 Abs. I S. 4 GeschOBT

der einzelnen Ausschüsse werden die Petitionen zur Bearbeitung an einzelne Berichterstatter übergeben. Soweit erforderlich wird eine Stellungnahme, gegebenenfalls ein Gutachten eingeholt 1), häufig auch ein Vertreter des zuständigen Bundesministeriums im Ausschuss gehört. Auf Grund des Vortrags des Berichterstatters wird in den Ausschüssen über die jeweilige Eingabe Beschluss gefasst.

b) Der Petitionsausschuss als ständiger parlamentarischer Ausschuss i.S. des § 61 GeschOBT 2) hat neben der Behandlung der ihm überwiesenen Eingaben für alle an die Fachausschüsse gelangten Petitionen Sorge zu tragen und sich laufend über deren Erledigung zu informieren 3). Die Ergebnisse der Beratungen aller Ausschüsse werden vom Petitionsauschuss zusammen mit seinen eigenen Beschlüssen in einer Sammelübersicht zusammengefasst, die einmal im Monat dem Plenum vorzulegen ist. In dieser Sammelübersicht wird jede einzelne Petition neben der näheren Bezeichnung (Name, Anschrift des Absenders) mit dem Antrag des bearbeitenden Ausschusses ausgezeichnet, der in der Regel lautet: 4)

aa) die Petition der Bundesregierung zur Berücksichtigung, zur Erwägung, als Material oder zur Kenntnisnahme zu überweisen;

bb) sie durch Beschluss über einen anderen Gegenstand für erledigt zu erklären;

cc) sie durch Erklärung der Regierung als erledigt anzusehen 5);

Anm. 1) Vgl. Massoth, Die Gegenwart, 1951, Nr. 11 S. 5; Albertz, VerhBT 1. Wahlp. S. 8577

2) Dem Petitionsausschuss gehören im 3. Bundestag 29 (früher 21) Abgeordnete an, und zwar 15 aus der CDU, 10 aus der SPD, 2 aus der FDP und 1 aus der DP

3) § 112 Abs. I S. 3 GeschOBT. Diese Bestimmung ist gegenüber früheren Regelungen ein Novum; die Notwendigkeit hierzu hatte sich in der Praxis gezeigt

4) § 113 Abs. II GeschOBT. Die Ausschüsse sind an die nachstehend aufgeführten Formeln nicht gebunden, sondern können ihre Anträge auch anders fassen; ebenso Albertz VerhBT 2. Wahlp. S. 1374 f.

5) Diese Benotung erscheint in der GeschOBT erstmals; sie wird seither in der Praxis des Bundestags bzw. der Ausschüsse häufig verwendet und hat zu einer Straffung im Geschäftsgang geführt

dd) über die Petition zur Tagesordnung überzugehen;

ee) sie als ungeeignet zur Beratung im Bundestag zu erklären.

Diese Übersichten werden gedruckt verteilt und auf die Tagesordnung gesetzt, jedoch nur dann beraten, wenn dies von der Mehrheit beschlossen wird, während nach der Vorläufigen Geschäftsordnung bis 1952 eine Aussprache schon dann zustandekommen konnte, wenn der Ausschuss oder 30 Mitglieder des Hauses dies beantragten 1).

2.) Nach der Beschlussfassung des Plenums über die Sammelübersicht erhalten die Petenten "vom Präsidenten des Bundestags oder einem Beauftragten" Bescheid über die Art der Erledigung ihrer Eingabe; dieser Bescheid soll gemäss § 113 Abs. IV S. 2 der Geschäftsordnung "möglichst" mit Gründen versehen sein. Mit dieser - in der Vorläufigen Geschäftsordnung nicht enthaltenen - Bestimmung kommt die Geschäftsordnung einer ständigen Forderung des Petitionsausschusses entgegen, der seit Beginn seiner Tätigkeit auf einer obligatorischen Begründungspflicht bestanden hat und auf dessen Betreiben wenigstens die Soll-Vorschrift Aufnahme gefunden hat.[2] Der Petitionsausschuss hat die von ihm behandelten Petitionen auch grundsätzlich mit Gründen beschieden, während dies bei den einzelnen Fachausschüssen nicht durchweg der Fall war.

Zu Recht weist die Abgeordnete Albertz 3) darauf hin, dass eine Bescheiderteilung mit Gründen zumindest dann erfolgen sollte, wenn die Berichterstatter bei der Formulierung ihrer Anträge ausführliche sachliche Angaben machen. Die zuweilen umfangreiche

---

Anm. 1) § 113 Abs. III GeschOBT entgegen § 65 Abs. I S. 2 der Vorläufigen GeschO und § 65 Abs. I S. 2 der GeschO des Deutschen Reichstags vom 12.12.1922 (RGBl II, 1923, S. 101 ff.) Eine Beratung einzelnen Petitionen im Plenum kam in der bisherigen Praxis nur selten zustande, beispielsweise in der 138. Sitzung des 2. Deutschen Bundestags am 23.3.1956 (VerhBT S. 7140 ff.)

2) Vgl. Kahn, VerhBT 1. Wahlp. S. 10230

3) VerhBT 1. Wahlp. S. 14115, 2. Wahlp. S. 1375

Arbeit der Abgeordneten, die im Petitionsausschuss und in den Fachausschüssen Petitionen zu behandeln haben, bleibt ungenutzt in der Ausschußsphäre hängen, wenn die Gründe der Beschlüsse bei der Absendung des Bescheids zurückgehalten werden. Eine aussergewöhnliche zusätzliche Belastung bringt die Beifügung einer Begründung nicht mit sich, zumal an diese Begründung keine formalen Anforderungen zu stellen sind 1).

3.) Die Geschäftsordnung des Bundestags bestimmt darüberhinausgehend, dass der Petitionsausschuss dem Plenum vierteljährlich einen mündlichen Bericht über seine Tätigkeit erstattet.[2] Da die gedruckten Petitionsübersichten kaum jemals Anlass zu einer Aussprache im Plenum bieten und die nicht damit befassten Abgeordneten so über den Inhalt der behandelten Petitionen wenig erfahren, liegt der Sinn dieser Bestimmung vornehmlich darin, das Gesamtparlament über das allgemeine staats-, wirtschafts-, sozial- und kulturpolitische Stimmungsbild zu informieren, soweit dies aus dem Inhalt der eingegangenen Petitionen möglich ist.[3] Der Ausschuss für Petitionen hat diese Gelegenheit, aus seiner sonstigen Abgeschlossenheit herauszutreten, auch regelmässig[4] dazu benützt, über Anzahl und Inhalt der bearbeiteten Petitionen zu referieren, einzelne Fälle besonders hervorzuheben und dabei auch Rechtsfragen des Petitionsrechts zu streifen.

II. Änderungsbestrebungen und Kritik

1.) Nach Auffassung des Petitionsausschusses kann die Regelung der Ge-

---

Anm. 1) Ebenso Neubauer, BayVBl. 1959, 77. - Eine Verpflichtung, Petitionsbescheiden einen Auszug aus dem Sitzungsprotokoll beizulegen, sofern eine Aussprache stattgefunden hat (vgl. Mattern, S. 637 f.), besteht nicht. Eine entsprechende Übung bestand jedoch im monarchistischen Bayern, vgl. von Seydel, Bayr. Staatsrecht, Bd. II S. 250

2) § 113 Abs. I S. 2 GeschOBT

3) Mende, VerhBT 1. Wahlp. S. 7450; Sassnick, ebenda, S. 12513; Albertz, ebenda, S. 14113

4) Seit 1956 wird der vierteljährliche Ritus der Berichterstattung nicht mehr eingehalten. Funk (VerhBT 3. Wahlp. S. 3536) begründet dies mit organisatorischen, technischen und terminlichen Schwierigkeiten

schäftsordnung mit ihrem derzeitigen Behandlungsmodus der besonderen Aufgabe des Petitionsrechts aus zwei Gründen nicht völlig gerecht werden. Einmal wird es für notwendig erachtet, dass eine Aussprache im Plenum über einzelne Petitionen schon dann möglich sein müsse, wenn der Petitionsausschuss oder 30 Mitglieder des Hauses dies beantragen; damit soll der Zustand wiederhergestellt werden, der bereits im Reichstag der Weimarer Reichsverfassung und während der Geltung der Vorläufigen Geschäftsordnung bestanden hatte.[1] Zum andern hält es der Petitionsausschuss für besonders wichtig, dass den Petenten mit den Beschlüssen des Bundestags eine Begründung in jedem Falle mitgeteilt werden muss.[2] Bestehen gegenüber diesen Forderungen des Ausschusses einerseits keine Bedenken, so müsste doch die praktische Notwendigkeit ihrer Verwirklichung durch eine Änderung der Geschäftsordnung erst nachgewiesen werden. Die bisherige Petitionspraxis des Bundestags hat gezeigt, dass die Initiative zu allgemeinen Aussprachen von Seiten des Petitionsausschusses auch zu der Zeit nicht ergriffen wurde, als dies nach der Vorläufigen Geschäftsordnung noch möglich war. Auch seither hat der Petitionsausschuss die bestehenden Möglichkeiten nicht ausgenützt, um das Haus im Einzelfall für eine Eingabe zu interessieren, obwohl dies zweifellos möglich gewesen wäre. Ein dringendes Bedürfnis nach einer Änderung der Geschäftsordnung ist deshalb nicht ersichtlich. Dasselbe gilt für die angeregte Verpflichtung aller Ausschüsse zur Begründung ihrer Petitionsbescheide, nachdem die Praxis des Petitionsausschusses, alle Eingaben zu begründen, von den meisten Fachausschüssen übernommen wurde.

2.) Stärkere Beachtung verdient hingegen die wiederholt geäusserte Anregung, die Sitzungen des Petitionsausschusses der Öffentlichkeit zugänglich zu machen.[3]

Anm. 1) Siehe oben S. 240

2) Albertz, VerhBT 2. Wahlp. S. 1375

3) § 73 Abs. I GeschOBT: Die Beratungen der Ausschüsse sind nicht öffentlich

a) Diese Forderung wurde erstmals während der Geltung der Weimarer Reichsverfassung von Hüfner[1] an den Petitionsausschuss des Reichstags herangetragen. Zur Begründung wurde darauf verwiesen, dass alle Staatsgewalt vom Volk ausgehe; das souveräne Volk müsse in die Lage versetzt werden, seine Vertreter darin zu überwachen, wie diese die verheissene Gerechtigkeit ausüben und müsse sich belehren können. Vernehmbaren Widerhall fand dieser Vorschlag indes nicht.

Vor dem Inkrafttreten der Geschäftsordnung des Bundestags wurde die Forderung nach Öffentlichkeit der Ausschussitzungen erneut aufgestellt und damit begründet, dass die Öffentlichkeit und der Rest des Bundestags über die Petitionen nichts erfahre, weil die Ausschüsse nicht öffentlich arbeiteten.[2] Dem Volk sei die Beteiligung an der Legislative in Form von Volksabstimmungen verschlossen; deshalb müsse durch eine entsprechende Ausgestaltung des Petitionsrechts eine laufende Mitwirkung des Volkes an der Gesetzgebungsarbeit ermöglicht werden.[3] Als Vorbild wird auf die Einrichtung der public hearings in den Vereinigten Staaten verwiesen, die dort ausschliesslich auf das Petitionsrecht zurückzuführen sei.[4]

> Die Einrichtung der public hearings ermöglicht es dem Einzelnen, an einer Ausschussitzung teilzunehmen und dort sein Anliegen selbst vorzutragen. Will der Interessierte in einer bestimmten Sitzung gehört werden, so teilt er dem Ausschuss mit, was er vorzutragen beabsichtigt; der Ausschuss entscheidet dann, ob er den Betreffenden anhören will oder nicht.

Anm. 1) LeipzZ 1929, Sp. 9

2) Sternberger, Die Gegenwart 1951, Nr. 7, S. 6 Tatsächlich ist die Nichtöffentlichkeit der Ausschussitzungen in Wirklichkeit eine beschränkte Öffentlichkeit, da auch Bundestagsabgeordnete, die nicht Ausschussmitglieder sind, an den Sitzungen teilnehmen können, vgl. Ritzel - Koch, Komm. S. 135

3) Mommsen, Petitionsrecht statt Volksbegehren, Recht und Freiheit, 1951, S. 49

4) Mommsen, aaO S. 49

Bemerkenswerterweise hat sich der Petitionsausschuss des Bundestags diese Vorschläge zu eigen gemacht und wiederholt die public hearings als nachahmenswerte Entwicklung des Petitionsrechts und als ausgezeichnetes Mittel zur ständigen Verbindung zwischen Wählern und Gewählten angeführt.[1] Die Vorteile dieser Einrichtung sieht Stammberger[2] darin, dass der Einzelne durch die Teilnahme an den Ausschussitzungen einen Einblick in die tatsächliche Parlamentsarbeit und durch die Beobachtung grösseres Verständnis gewinne. Allen interessierten und befähigten Einzelpersonen und Gruppen würde man dadurch einen Anreiz geben, ihre Erkenntnisse und Erfahrungen vorzutragen.

b) Ob eine Entwicklung der parlamentarischen Petitionspraxis in der vorstehend aufgezeigten Richtung erstrebenswert ist, erscheint fraglich. Die Gründe, die insbesondere Sternberger[3] zugunsten der Öffentlichkeit der Ausschussitzungen anführt, haben durch die inzwischen eingeführte vierteljährliche Berichterstattung ihr Gewicht verloren: der mündlichen Berichterstattung vor dem Plenum kommt fraglos eine grössere Publizitätswirkung zustatten als der gelegentlichen öffentlichen Verhandlung von Petitionen im Ausschuß vor begrenztem Hörerkreis.

Bedenken bestehen insbesondere auch gegen die Forderung, dem Volk müsse durch eine entsprechende Ausgestaltung des Verfahrens die Mitwirkung an der Gesetzgebungsarbeit ermöglicht werden. Für diesen Zweck ist das Petitionsrecht nicht geschaffen; es ist, worauf bereits wiederholt hingewiesen werden musste, in erster Linie ein Recht des hilfesuchenden, nicht des "regierenden" Bürgers. Bezeichnenderweise geht Sternberger[4] davon aus, dass sich gegenüber früheren Zeiten auch der Bereich des möglichen Inhalts der Eingaben

---

Anm. 1) Kahn, VerhBT 1. Wahlp. S. 10230; Stammberger, VerhBT 2. Wahlp. S. 4366; Strosche, ebenda, S. 6128

2) Ebenda, S. 4366

3) Die Gegenwart, 1951, Nr. 11 S. 6

4) AaO S. 6

verschoben habe; diese Prämisse seiner Änderungsbestrebungen ist durch die Praxis widerlegt. Eine Strukturanalyse der beim Bundestag seit seinem Bestehen eingegangenen Petitionen zeigt deutlich, dass auch heute noch das angeblich erlittene Unrecht den Inhalt der Mehrzahl aller Eingaben ausmacht. Führt man das Petitionsrecht so auf seinen auch heute noch voll gültigen Zweck zurück, so haben die Gesichtspunkte der Mitwirkung an der Legislative und der Informierung über die Arbeit des Parlaments nur sekundäre Bedeutung. Ebensowenig kann die Forderung nach Öffentlichkeit der Ausschussitzungen damit begründet werden, dass das souveräne Volk seine Vertreter bei der 'Ausübung der ihm verheissenen Gerechtigkeit" überwachen müsste.[1)] Es wäre wohl unvermeidlich, dass die sorgfältige und sachgemässe Arbeit, die gerade der Ausschuss für Petitionen seit dem Zusammentreten des ersten Deutschen Bundestags geleistet hat, darunter leiden müsste, wenn seine Sitzungen der Öffentlichkeit zugänglich gemacht würden. Die Gründe, die gegen die persönliche Überreichung und den mündlichen Vortrag von Petitionen sprechen, gelten in gleichem Masse auch hier; die Beratung von Bittschriften und Beschwerden sollte schon im Interesse der Petenten in der sachlichen Ausschussatmosphäre erfolgen. Es hat sich gezeigt, dass der Wunsch nach öffentlicher Behandlung meist nur bei ungeeigneten, querulatorischen Eingaben geäussert wurde.[2)]
Andererseits kann der Anregung Strosches[3)] beigepflichtet werden, wonach Verhandlungen des Petitionsausschusses zum Zweck der Zeugeneinvernahme gelegentlich öffentlich stattfinden sollten. Im Interesse der sachlichen Erledigung könnte sich eine persönliche Information des Ausschusses in bestimmten Fällen als nützlich oder notwendig erweisen. Offenbar wurde jedoch über-

---

Anm. 1) Hüfner, LeipzZ 1929, Sp. 9. Mit derselben Begründung könnte letztlich auch die Öffentlichkeit der Beratungen in den Kollegialgerichten verlangt werden

2) Massoth, Die Gegenwart, 1951, Nr. 11 S. 6

3) VerhBT 2. Wahlp. S. 6128

sehen, dass eine solche Möglichkeit bereits auf Grund der gegenwärtigen Geschäftsordnung besteht. In § 73 Abs. II GeschOBT wird das Prinzip der Nichtöffentlichkeit der Ausschussitzungen (Abs. I) durch die Institution der "Informationssitzungen" durchbrochen; diese Informationssitzungen können der nichtöffentlichen Sitzung vorangehen. Zu diesen Sitzungen sind nach Notwendigkeit Interessenvertreter, Auskunftspersonen, Sachverständige, Pressevertreter und sonstige Zuhörer zuzulassen, soweit die Raumverhältnisse dies gestatten. Bei der Einführung dieser öffentlichen Informationssitzungen in die Geschäftsordnung wurde ausdrücklich auf das amerikanische Beispiel der public hearings verwiesen.[1] Die öffentlichen Verhandlungen sollten sowohl der Informierung des Ausschusses wie auch der Öffentlichkeit dienen;[2] sie kommen somit den Wünschen und Bestrebungen des Petitionsausschusses entgegen. Umso erstaunlicher ist es, dass der Ausschuss für Petitionen noch im Jahr 1955 - mehr als drei Jahre nach dem Inkrafttreten der Geschäftsordnung des Bundestags- durch seinen Berichterstatter Stammberger die angeblich fehlende Möglichkeit öffentlicher Sitzungen beklagen liess,[3] anstatt die gegebenen Möglichkeiten in seinem Sinne zu nützen.

III. Übersicht über die Struktur der an den Deutschen Bundestag gerichteten Eingaben

1.) Die Zahl der beim Deutschen Bundestag und seinen Ausschüssen eingehenden Petitionen ist seit 1949 in ständigem Anwachsen begriffen. In den ersten vier Jahren seines Bestehens wurden insgesamt 27 200 Eingaben an den Bundestag gerichtet. In der zweiten Wahlperiode wurde diese Zahl übertroffen: vom

---

Anm. 1) Ritzel, VerhBT 1. Wahlp. S. 7412

2) Gengler, VerhBT 1. Wahlp. S. 7446; Ritzel - Koch, Komm. S. 135

3) VerhBT 2. Wahlp. S. 4366

6.9.1953 bis zum 5.10.1957 registrierte das Büro des Petitionsausschusses 33 000 Eingaben. In der gegenwärtigen dritten Legislaturperiode muss auf Grund der bisher vorliegenden Zahlen mit einem weiteren Zunehmen gerechnet werden.[1] Den Hauptteil dieser Eingaben hat der Ausschuss für Petitionen selbst bearbeitet; ein weiterer grösserer Teil musste aus Kompetenzgründen an die zuständigen Länderparlamente und Behörden abgegeben werden. Einen geringeren und auch weiterhin abnehmenden Anteil behandelten die Fachausschüsse des Bundestags.[2]

2.) Die Thematik der an den Bundestag herangetragenen Bitten und Beschwerden lässt erkennen, dass die Mehrzahl der Absender sozial schwächeren Schichten angehört.[3] Aufgeschlüsselt nach dem wesentlichen Inhalt der behandelten Petitionen ergibt sich, dass an erster Stelle Ansprüche aus der Sozialversicherung und sonstigen Versicherungen stehen; an zweiter Stelle folgen Ansprüche aus dem Lastenausgleichsgesetz, dann Angelegenheiten im Zusammenhang mit der Wohnraumbewirtschaftung, der Kriegsopferversorgung, der Wiedergutmachung und dem öffentlichen Dienst.[4] Dieses Übergewicht bestimmter sozialer Sachgebiete lässt sich bereits seit dem Bestehen des Bundestags feststellen und hat im wesentlichen nur solche Veränderungen erfahren, die sich aus der Geltungsdauer einzelner Gesetze und der Aktualität bestimmter Anlässe ergaben. So hatte sich der Petitionsausschuss während der ersten Legislaturperiode hauptsächlich mit Ansprüchen aus dem Gesetz zu Art. 131 GG, mit Pensionsfragen und sonstigen Beamtenrechtsansprüchen zu befassen;

Anm. 1) Vgl. Funk, VerhBT 3. Wahlp. S. 3536. In der Zeit vom 6.10.1957 bis 31.10.1959 sind bereits wieder 29 010 Petitionen beim Bundestag registriert worden

2) Diese Entlastung der Fachausschüsse ist durchaus beabsichtigt, vgl. Albertz, VerhBT 2. Wahlp. S. 1375

3) Albertz, ebenda; Funk, aaO S. 3537

4) Siehe im einzelnen die graphischen Darstellungen im Anhang

Renten- und Kriegsopferversorgungsfragen folgten erst an zweiter Stelle. In der Zwischenzeit hat sich der Anteil der Petitionen zu dem Gesetz zu Art. 131 GG stark vermindert; dafür brachte das Bundesversorgungsgesetz bereits in der zweiten Wahlperiode ein spürbares Ansteigen einschlägiger Petitionen. Ungeachtet dieser Verschiebungen ist ein Überwiegen individueller Bitten und Beschwerden zur Behebung oder Linderung sozialer Notlagen eindeutig feststellbar.

3.) Es darf dabei nicht verkannt werden, dass auch Petitionen, die nichts weiter bezwecken als die Behebung eines individuellen Misstandes, dem Parlament Material und Anregungen für die Beratung neuer Gesetze und zur Ausfüllung von Gesetzeslücken bieten, ihm gleichzeitig auch Aufschluß über die öffentliche Meinung verschaffen können. Gerade die Vielzahl von Eingaben in einer bestimmten Sache kann die Notlage einer Gruppe von Menschen erst erkennbar machen und den Anstoss zu gesetzgeberischer Initiative auslösen, wenn diese Eingaben der Regierung oder den zuständigen Fachausschüssen des Parlaments überwiesen werden.[1] In verschiedenen Gesetzesvorlagen wie etwa im Heimkehrergesetz und Wohnungsbaugesetz haben Petitionen denn auch nachweisbar ihren Niederschlag gefunden.[2]
Allerdings sind die Epochen dürftigen geistigen Verkehrs, in denen man einem Parlament durch Petitionen völlig neue Anregungen und Impulse geben konnte, wohl vorbei.[3] Angelegenheiten, die im Mittelpunkt der öffentlichen Auseinandersetzung stehen und die bereits Gegenstand parlamentarischer Behandlung sind, inspirieren oft zu einem sprunghaften Anwachsen thematisch einschlägiger Petitionen.[4] Der psychische Zwang, dem sich frühere Regierungen und

---

Anm. 1) Vgl. Albertz, VerhBT 2. Wahlp. S. 13557

2) Albertz, VerhBT 1. Wahlp. S. 8578

3) Richtig gesehen schon von Rosegger, aaO S. 35

4) So drückte sich beispielsweise die Anteilnahme der Bevölkerung an den Beratungen des Lebensmittelgesetzes in einem Anwachsen einschlägiger Petitionen spürbar aus

Parlamente durch solche inhaltlich ähnliche Eingaben ausgesetzt sahen, scheint allerdings die heutigen Volksvertretungen weit weniger zu beeindrucken als die Parlamente in den Frühzeiten des Konstitutionalismus.[1)]

In seiner Bedeutung als Gradmesser der öffentlichen Meinung sind dem Petitionsrecht zudem Konkurrenten entstanden, deren Resonanz zweifellos grösser ist. Eine solche Funktion ist beispielsweise der Publizistik zugefallen, die sich sowohl zum Anwalt ihrer Konsumenten macht als auch diesen die Gelegenheit gibt, ihre Meinung - in Leserbriefen usw. - unmittelbar mit einer gewissen Streuwirkung zu äussern.[2)] Von besonderer Bedeutung ist in diesem Zusammenhang der wachsende Einfluss von Interessenverbänden aller Art, die es ihren Mitgliedern ersparen, sich mit Einzelpetitionen an das Parlament zu wenden und deren Wünsche und Beschwerden auf dem kürzeren Wege der Lobby vorzutragen wissen.[3)]

Trotzdem hat der gerade 100 Jahre alte Satz des Staatsrechtlers Robert von Mohl[4)] "Petitionen sind gleichsam die Strohhalme, an denen man sieht, wie der Wind steht" auch in der veränderten Gesellschafts- und Staatsstruktur dieses Jahrhunderts seine Bedeutung behalten; zu dieser Bedeutung hat sich der Deutsche Bundestag bekannt.

Anm. 1) Eine bedeutsame Rolle spielte das Petitionsrecht bei der Märzrevolution 1848; Petitionen beeinflussten auch die Befreiung der Neger in den Vereinigten Staaten, die Abschaffung der Sklaverei und die Behandlung des Frauenstimmrechts in England, vgl. Rosegger, aaO S. 36

2) Auch die von den deutschen Rundfunkanstalten in Zusammenarbeit mit der Bundesregierung veranstalteten Sendereihen wie "Die Bundesregierung antwortet" u. ä., in denen Bitten, Anfragen und Beschwerden öffentlich beantwortet werden, sind hier von Bedeutung

3) Siehe auch schon Hüfner, LeipzZ 1929, Sp. 8

4) AaO S. 254

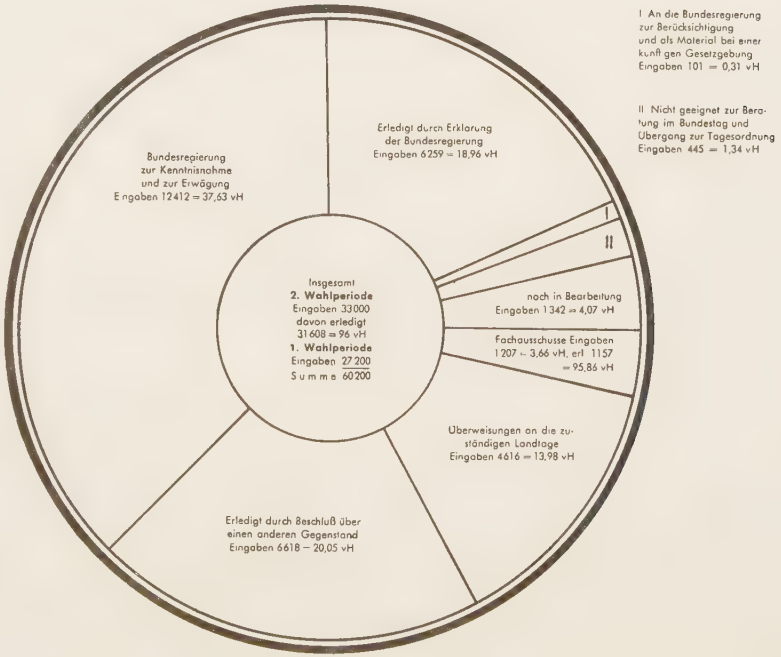
Anhang

Systematische Übersichten
Deutscher Bundestag - 3. Wahlp.
Drucksachen 80 und 921

Übersicht über die Beschlüsse der in der Berichtszeit 2. Wahlperiode

vom 6. September 1953 bis 5. Oktober 1957

den Ausschüssen des Deutschen Bundestages überwiesenen Petitionen

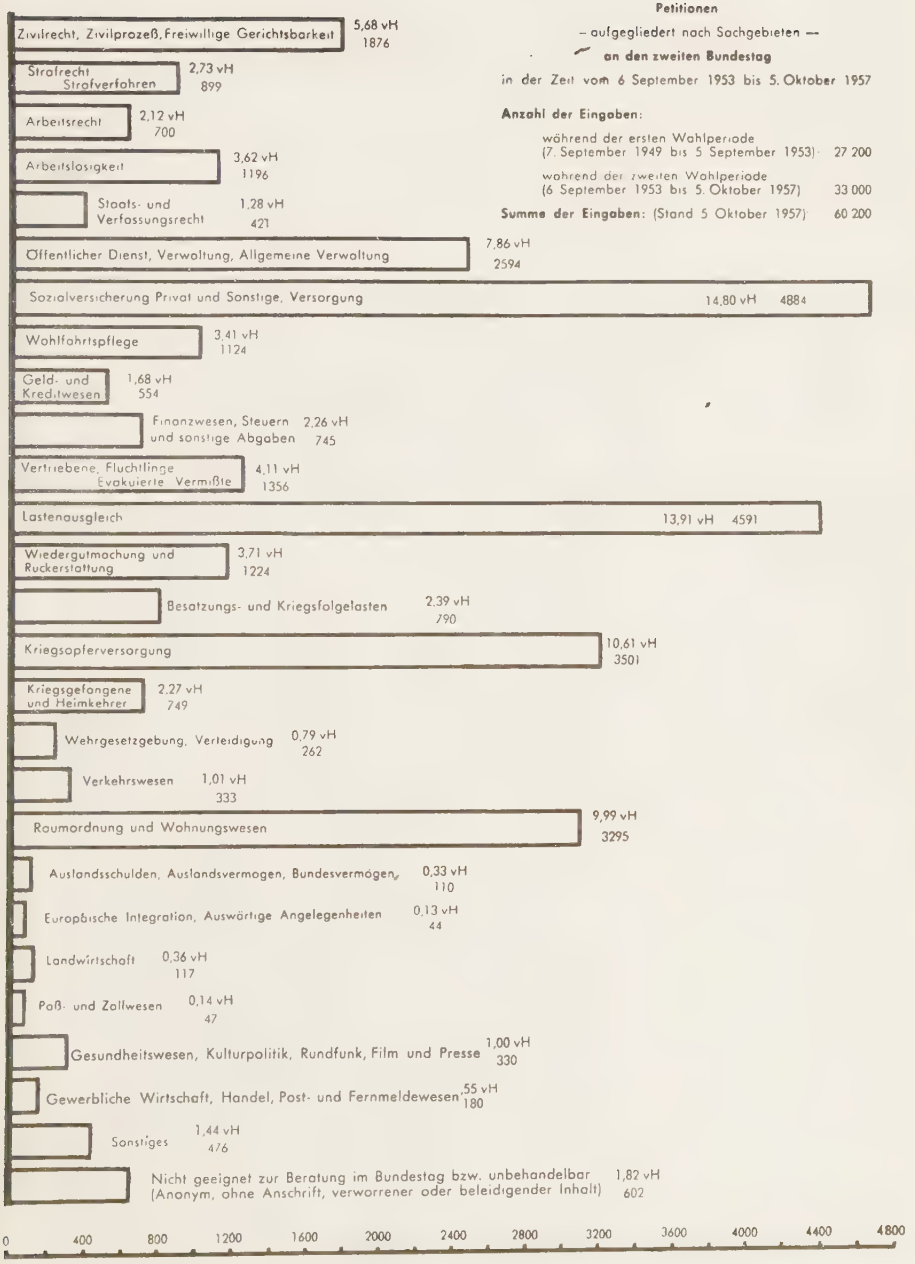


Zusammenstellung der eingegangenen
Petitionen aus Ländern des Bundesgebietes,
der sowjetischen Besatzungszone und dem
Ausland von Nr. 8451 bis 33 000 = 24 460
1. Oktober 1954 bis 5. Oktober 1957

Baden-Württemberg	Eingaben	2588 =	10,58 vH
Bayern	Eingaben	3019 =	12,34 vH
Berlin	Eingaben	1462 =	5,98 vH
Bremen	Eingaben	259 =	1,06 vH
Hamburg	Eingaben	1264 =	5,17 vH
Hessen	Eingaben	1347 =	5,51 vH
Niedersachsen	Eingaben	3895 =	15,92 vH
Nordrhein-Westfalen	Eingaben	6902 =	28,22 vH
Rheinland-Pfalz	Eingaben	1329 =	5,44 vH
Saarland	Eingaben	176 =	0,72 vH
Schleswig-Holstein	Eingaben	1734 =	7,09 vH
Sowj. Besatzungszone	Eingaben	96 =	0,39 vH
Ausland	Eingaben	234 =	0,95 vH
Anonym	Eingaben	155 =	0,63 vH

Zusammenstellung der Petitionen
nach Geschlechtern
sowie Organisationen und Verbänden
einschließlich der anonymen Zuschriften

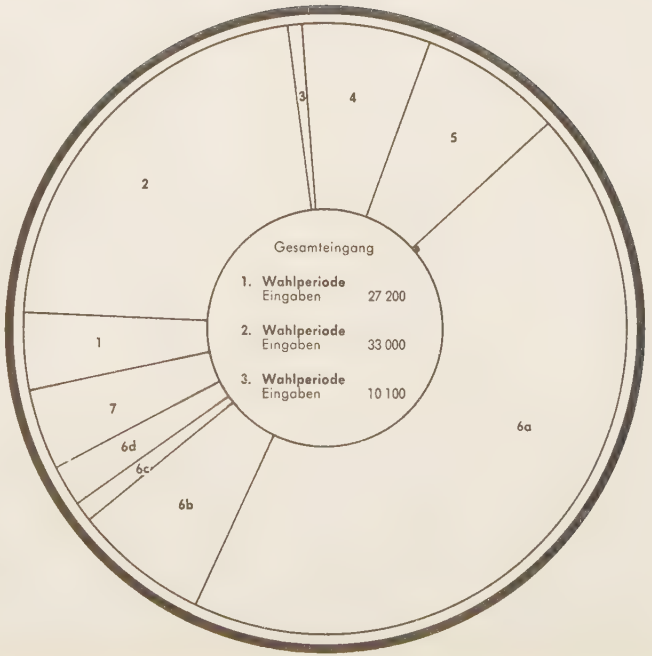
männlich	Eingaben	16367 =	66,91 vH
weiblich	Eingaben	7426 =	30,36 vH
Organisationen und Verbände	Eingaben	513 =	2,10 vH
anonym	Eingaben	154 =	0,63 vH
	Eingaben	24460 =	100,00 vH


Petitionen
– aufgegliedert nach Sachgebieten –
an den zweiten Bundestag
in der Zeit vom 6 September 1953 bis 5. Oktober 1957
Anzahl der Eingaben:
während der ersten Wahlperiode (7. September 1949 bis 5 September 1953) 27 200
während der zweiten Wahlperiode (6 September 1953 bis 5. Oktober 1957) 33 000
Summe der Eingaben: (Stand 5 Oktober 1957) 60 200
Zivilrecht, Zivilprozeß, Freiwillige Gerichtsbarkeit 5,68 vH 1876
Strafrecht Strafverfahren 2,73 vH 899
Arbeitsrecht 2,12 vH 700
Arbeitslosigkeit 3,62 vH 1196
Staats- und Verfassungsrecht 1,28 vH 421
Öffentlicher Dienst, Verwaltung, Allgemeine Verwaltung 7,86 vH 2594
Sozialversicherung Privat und Sonstige, Versorgung 14,80 vH 4884
Wohlfahrtspflege 3,41 vH 1124
Geld- und Kreditwesen 1,68 vH 554
Finanzwesen, Steuern und sonstige Abgaben 2,26 vH 745
Vertriebene, Flüchtlinge Evakuierte Vermißte 4,11 vH 1356
Lastenausgleich 13,91 vH 4591
Wiedergutmachung und Rückerstattung 3,71 vH 1224
Besatzungs- und Kriegsfolgelasten 2,39 vH 790
Kriegsopferversorgung 10,61 vH 3501
Kriegsgefangene und Heimkehrer 2,27 vH 749
Wehrgesetzgebung, Verteidigung 0,79 vH 262
Verkehrswesen 1,01 vH 333
Raumordnung und Wohnungswesen 9,99 vH 3295
Auslandsschulden, Auslandsvermögen, Bundesvermögen 0,33 vH 110
Europäische Integration, Auswärtige Angelegenheiten 0,13 vH 44
Landwirtschaft 0,36 vH 117
Paß- und Zollwesen 0,14 vH 47
Gesundheitswesen, Kulturpolitik, Rundfunk, Film und Presse 1,00 vH 330
Gewerbliche Wirtschaft, Handel, Post- und Fernmeldewesen 0,55 vH 180
Sonstiges 1,44 vH 476
Nicht geeignet zur Beratung im Bundestag bzw. unbehandelbar (Anonym, ohne Anschrift, verworrener oder beleidigender Inhalt) 1,82 vH 602
0
400
800
1200
1600
2000
2400
2800
3200
3600
4000
4400
4800

Systematische Übersicht
über die beim Deutschen Bundestag in der Zeit vom 6. Oktober 1957 bis 2. Februar 1959 eingegangenen Petitionen

A. Art der Erledigung der Petitionen

1.	dem Anliegen der Einsender wurde entsprochen	293	**4,12 v. H.**
2.	durch Stellungnahmen der Bundesregierung gegenstandslos geworden	1 574	**22,10 v. H.**
3.	durch Beschlüsse des Bundestages über andere Gegenstände (z. B. Gesetzentwürfe) erledigt	40	**0,56 v. H.**
4.	Überweisungen an die Bundesregierung zur Berücksichtigung, Erwägung, als Material oder zur Kenntnisnahme	493	**6,94 v. H.**
5.	Überweisungen an die zuständigen Fachausschüsse	557	**7,82 v. H.**
6a.	Überweisungen an die Volksvertretungen der zuständigen Länder	3 103	**43,58 v. H.**
6b.	ungeeignet zur Beratung im Bundestag: schwebende oder abgeschlossene Gerichtsverfahren	503	**7,09 v. H.**
6c.	ungeeignet zur Beratung im Bundestag: Rechtsweg oder Instanzenzug nicht betreten oder nicht erschöpft	81	**1,12 v. H.**
6d.	ungeeignet zur Beratung im Bundestag: keine neuen Tatsachen oder Beweismittel gegenüber früheren Eingaben	159	**2,23 v. H.**
7.	unbehandelbar: anonym, verworren, beleidigend, ohne petitum usw.	316	**4,44 v. H.**
	insgesamt:	7 119	**100,00 v. H.**

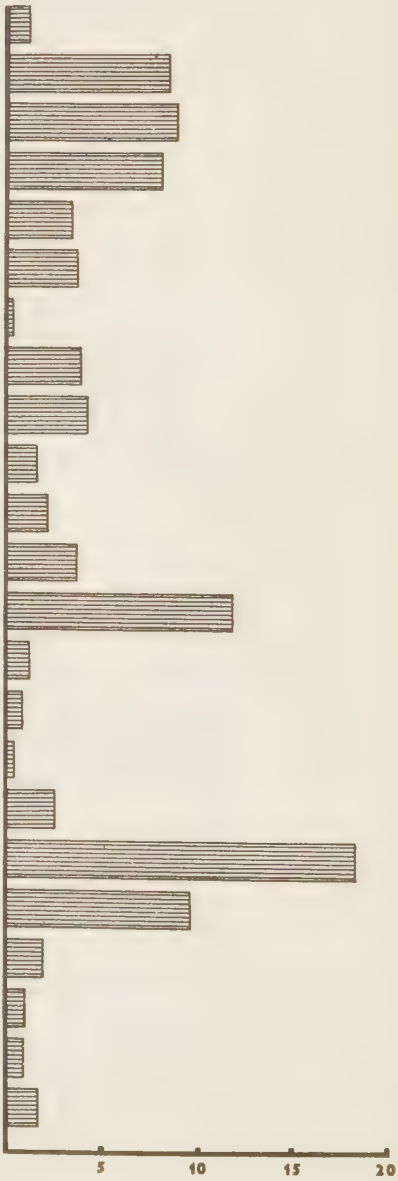


B. Aufgliederung der Petitionen

a) nach Ländern		
1. Baden-Württemberg	997	**9,87 v. H.**
2. Bayern	1 411	**13,97 v. H.**
3. Berlin	594	**5,88 v. H.**
4. Bremen	101	**1,00 v. H.**
5. Hamburg	382	**3,78 v. H.**
6. Hessen	641	**6,35 v. H.**
7. Niedersachsen	1 568	**15,53 v. H.**
8. Nordrhein-Westfalen	2 874	**28 46 v. H.**
9. Rheinland-Pfalz	601	**5,95 v. H.**
10. Saarland	109	**1,07 v. H.**
11. Schleswig-Holstein	594	**5,88 v. H.**
12. Sowj. Besatzungszone	39	**0,39 v. H.**
13. Ausland	189	**1,87 v. H.**
insgesamt:	10 100	**100,00 v. H.**
b) nach Geschlechtern männlich	6 832	**67,64 v. H.**
b) nach Geschlechtern weiblich	3 048	**30,18 v. H.**
c) nach juristischen Personen (Organisationen, Verbände)	188	**1,86 v. H.**
d) nach anonymen Zuschriften	32	**0,32 v. H.**
insgesamt:	10 100	**100,00 v. H.**

e) nach Sachgebieten

1	Staats- und Verfassungsrecht	141	1,40 v. H.
2	Allgemeine Verwaltung, Verfahren vor Verwaltungsgerichten	852	8,44 v. H.
3	Besondere Verwaltungszweige und Kulturpolitik	900	8,91 v. H.
4	Raumordnung und Wohnungswesen	821	8,13 v. H.
5	Vertriebene, Flüchtlinge, Evakuierte, Vermißte	359	3,55 v. H.
6	Wiedergutmachung, Rückerstattung, Auslanderrecht	377	3,73 v. H.
7	Rechtspflege	33	0,33 v. H.
8	Zivilrecht, Zivilprozeß, Freiwillige Gerichtsbarkeit	395	3,91 v. H.
9	Strafrecht, Strafverfahren	412	4,08 v. H.
10	Verteidigung	167	1,65 v. H.
11	Finanzwesen, Steuern und Abgaben	221	2,19 v. H.
12	Besatzungslasten, Kriegsfolgelasten	381	3,77 v. H.
13	Lastenausgleich	1 190	11,78 v. H.
14	Wirtschaftsrecht, Gewerbliche Wirtschaft, Handel	110	1,09 v. H.
15	Geld- und Kreditwesen, Versicherungswesen	85	0,84 v. H.
16	Landwirtschaft und Ernährungswirtschaft	44	0,44 v. H.
17	Arbeitsrecht	256	2,54 v. H.
18	Sozialversicherung	1 841	18,23 v. H.
19	Kriegsopferversorgung und Heimkehrerrecht	980	9,70 v. H.
20	Verkehrswesen, Post- und Fernmeldewesen	186	1,84 v. H.
21	Auswärtige Angelegenheiten, Europäische Integration	87	0,86 v. H.
22	Sonstiges	84	0,83 v. H.
23	Unbehandelbar	178	1,76 v. H.
	Insgesamt:	10 100	100,00 v. H.



Lebenslauf

Als Sohn des kaufmännischen Angestellten Alfred Eitel und seiner Ehefrau Elise, geb. Trück, wurde ich am 31. Mai 1933 in Esslingen am Neckar geboren; ich besitze die deutsche Staatsangehörigkeit. Von 1939 bis 1943 besuchte ich in Esslingen die Volksschule, trat 1943 in die dortige Schelztoroberschule ein und wechselte 1945 an die humanistisch ausgerichtete Georgiioberschule über. An dieser Anstalt legte ich 1952 die Reifeprüfung ab und nahm im selben Jahr das Studium der Rechtswissenschaft an der Universität Tübingen auf. Nach achtsemestrigem Studium bestand ich 1956 in Tübingen die erste juristische Staatsprüfung und befinde mich derzeit im juristischen Vorbereitungsdienst des Landes Baden - Württemberg.

Walter Eitel

Photodruck und Buchbinderarbeit der Photocopie GmbH., Stuttgart